Zur Rechtsgrundlage des Informationsanspruches der Presse

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades

eines Doktors der Rechte

durch die Juristische Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität

zu Münster

vorgelegt von

WERNER STAGGAT

aus Ragnit/Ostpr.

1970

Zur Rechtsgrundlage des Informationsanspruches der Presse

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades

eines Doktors der Rechte

durch die Juristische Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität

zu Münster

vorgelegt von

WERNER STAGGAT

aus Ragnit/Ostpr.

1970

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Fr. Klein
Zweiter Berichterstatter: Dr. E. Küchenhoff
Dekan: Prof. Dr. Stree
Tag der mündlichen Prüfung: 11. Februar 1970

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
A GESCHICHTLICHER ÜBERBLICK	
I. Die Information der Presse bis zum Jahre 1945	1 - 8
II. Die Zeit bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes	9 - 10
B ZWECK UND BEDEUTUNG DES INFORMATIONSANSPRUCHS	
I. Unterrichtung der Bevölkerung durch die Presse	11 - 19
II. Kontrolle und Kritik der Staatstätigkeit	19 - 22
III. Mitwirkung an der Bildung der öffentlichen Meinung	22 - 30
IV. Das Informationsrecht des Bürgers	31 - 33
V. Die Praxis der Behörden	33 - 42
C DIE RECHTSGRUNDLAGE DES INFORMATIONSANSPRUCHS	
I. Keine ausdrückliche Regelung im GG	43 - 44
II. Die Pressefreiheit nach Art.5 Abs.1 Satz 2	44 -131
1. Die Freiheitsrechte als negative Statusrechte	55 - 58
2. Die Institutionalisierung der Presse	58 - 63
3. Die öffentliche Aufgabe der Presse	63 -117
a) Die Ableitung der öffentlichen Aufgabe im Wege der Auslegung des Art.5 Abs.1 GG	70 - 77
b) Die Zweifel an der Fähigkeit der Presse zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe	77 -117

	Seite
aa) Die angebliche Führungsaufgabe der Presse	79 - 91
bb) Die Konzentration der Presse	91 -106
cc) Pressefreiheit und Weisungsrecht des Verlegers	106 -110
dd) Die Privilegierung der Presse und die öffentliche Meinung	110 -112
ee) Überprüfung der Presse durch den Staat	113 -117
4. Der Informationsanspruch als wesentlicher Bestandteil der Pressefreiheit	118 -126
5. Die Sorgfaltspflicht der Presse	126 -131
III. Der Informationsanspruch als handhabbarer Rechtsanspruch	131 -135
IV. Art.5 Abs.1 Satz 1 GG und der Informationsanspruch	135 -138
V. Der Informationsanspruch und internationale Abkommen	138 -143
1. Art.10 der Europäischen Menschenrechtskonvention	138 -141
2. Artikel 19 der "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte"	142 -143
D INHALT UND UMFANG DER AUSKUNFT	
1. Beantwortung des Auskunftsersuchens	144 -145
2. Wahrheitspflicht des Informanten	145 -
3. Form und Zeitpunkt der Auskunft	146 -147
E SCHADENSERSATZPFLICHT BEI WAHRHEITSWIDRIGER AUSKUNFT	148

Seite

F DIE ANSPRUCHSBERECHTIGTEN

1. Die Presse als Träger des Informationsanspruchs 149 - 157

2. Keine Beschränkung auf die Inlandspresse 150 - 152

3. Nachrichtenagenturen, Schriftsteller, Verleger, freie Journalisten 152 - 157

4. Technisches und kaufmännisches Personal 157

G DIE AUSKUNFTSVERPFLICHTETEN

1. Der Staat und seine Behörden 158 - 161

a) Auskunftspflicht der Behörde 160

b) Informationspflicht im hoheitlichen und fiskalischen Aufgabenbereich 161

H KEINE AUSKUNFTSPFLICHT VON PRIVATPERSONEN 162 - 165

i. DIE GRENZEN DES INFORMATIONSANSPRUCHS

I. Die immanenten sachlichen Gewährleistungsschranken 165 - 181

1. Die (politisch)"unzuverlässige" Presse 167 - 172

2. Die "unseriöse" Presse 172 - 181

	Seite
II. Die Schranken des Art.5 Abs.2 GG	181 - 198
1. Die "allgemeinen Gesetze"	182 - 187
2. Die Auskunftsverweigerungsgründe der Landespressegesetze	187 - 196
3. Das Recht der persönlichen Ehre	196 - 197
4. Die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend	198
III. Die allgemeinen verfassungsunmittelbaren Vorbehaltsschranken	198 - 208
1. Die "Rechte anderer"	203
2. Die "verfassungsmäßige Ordnung"	204 - 207
3. Das "Sittengesetz"	207 - 208
J DIE DURCHSETZBARKEIT DES INFORMATIONSANSPRUCHS	209 - 221
I. Rechtsweg und Klageart	213 - 218
1. Die Verpflichtungsklage	215 - 217
2. Die "sonstige" (allgemeine) Leistungsklage	217 - 218
3. Durchsetzung des Informationsanspruchs bei fiskalischer Betätigung des Staates	218
II. Einstweilige Anordnung und Schnellverfahren	218 - 221

LITERATURVERZEICHNIS:

Altmann, Wilhelm — "Ausgewählte Urkunden zur außerdeutschen Verfassungsgeschichte seit 1776", R.Gaertners Verlagsbuchhandlung,Berlin 1897

Anschütz, Gerhard — "Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11.August 1919", Kommentar für Wissenschaft und Praxis,14.Aufl., Stilke-Verlag,Berlin 1933

Arndt, Adolf — Anmerkung zu einem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 14.3. 1967 - 1 BvR 533/66,in NJW 1967/871 ff.

Arndt, Adolf — "Demokratische Rechtsauslegung am Beispiel des Begriffs Staatsgeheimnis" in NJW 1063/24 ff.

Arndt, Adolf — "Begriff und Wesen der öffentlichen Meinung" in "Die öffentliche Meinung", Löffler-Arndt-Noelle-Neumann-Haake, C.H.Beck'sche Buchdruckerei, Nördlingen 1962, S.1 ff.

Arndt, Adolf — Buchbesprechung "Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz"(Franz Schneider) in NJW 1963/193 ff.

Arndt, Helmut — "Die Konzentration in der Presse und die Problematik des Verlegerfernsehens", Metzner-Verlag, Frankfurt/M. -Berlin, 1967

Bachof, Otto — "Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung", Mohr (Siebeck), 1951

Bachof, Otto — "Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht" in "Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht"-Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S.287 ff., Günter Olzog Verlag München, 1962

Berner, Albert Friedrich — "Lehrbuch des Deutschen Preßrechts", Verlag von Bernhard Tauchnitz, Leipzig 1876

Bettermann,Karl August	"Die allgemeinen Gesetze als Schranken der Pressefreiheit" in JZ 1964/601 ff.
Bischoff,Friedrich	"Die Neuordnung des Presserechts in Niedersachsen"in DVBl.1965/305ff.
Brinkmann, Karl	"Grundrechtskommentar zum Grundgesetz", H.Bouvier u.Co.Verlag, Bonn 1967
Burckhardt, W.	Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 3.Auflg.,Bern 1931
Coing, Helmut	"Ehrenschutz und Presserecht" Schriftenreihe der juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 43, Verlag C.F.Müller, Karlsruhe 1959
Collmann, Jul.August	"Quellen,Materialien und Commentar des gemein deutschen Preßrechts", verlegt bei Wilhelm Besser, Berlin 1844
Cron, Helmut	"Macht die Meinungsmonopole zu Stiftungen" in "Der Journalist", Heft 4, 1967, S.2 ff.
Czajka,Dieter	"Pressefreiheit und öffentliche Aufgabe der Presse" in res publica, Beiträge zum öffentlichen Recht, herausgegeben von Forsthoff Heidelberg, Bd.20, Kohlhammer Verlag, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968
Dagtoglou, Prodromos	"Wesen und Grenzen der Pressefreiheit" Schriftenreihe "res publica", herausgegeben von Ernst Forsthoff,Heidelberg, Bd.11, Kohlhammer-Verlag Stuttgart, 1963
Düwel, Peter	"Das Amtsgeheimnis" in Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd.23, Duncker u.Humblot, Berlin 1965
Echterhölter, Rudolf	"Die Europäische Menschenrechtskonvention im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung" in JZ 1955/689 ff.

Ermecke, Gustav	"Über Pressefreiheit und Presseverantwortung", Verlag Schöningh, Paderborn, 1965
Eyermann-Fröhler	"Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung", 4. Auflg., Beck-Verlag, 1965
Fleischmann, Max	"Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts",Tübingen 1914
Forsthoff, Ernst	"Lehrbuch des Verwaltungsrechts", 1.Bd., Allgemeiner Teil, 9.neubearbeitete Auflage, Beck-Verlag, 1966
Forsthoff, Ernst	"Tagespresse und Grundgesetz" in DÖV 1963/633 ff.
Geiger, Wilhelm	"Das Grundrecht der Pressefreiheit" in "Die Funktion der Presse im demokratischen Staat",herausgegeben von Karl Forster, Karl Zink-Verlag, München 1958, S.38 ff.
Geiger, Willi	"Gedanken zu einem neuen Presserecht", in Archiv für Presserecht Nr. 27/1959, Beilage zum ZV + ZV S.41 ff.
Genscher, Hanns-Dietrich	"Staatsschutz und publizistischer Geheimnisverrat" in Archiv für Presserecht Nr. 65/1965, S.560 ff., Beilage zum ZV + ZV
Gerigk, Alfred	"Wege zur inneren Pressefreiheit" in "Der Journalist", Heft 4, April 1967, S.4
Giese, Friedrich	"Die Grundrechte", Abhandlucngen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, Bd.1, Heft 2, Tübingen 1905
Giese/Schunck	"Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland", Kommentar, 7,Auflg., Verlag Kommentator GMBH, Frankfurt/ Main 1965
Gross, Rolf	"Der Informationsanspruch der Presse und die Gerichtsbarkeit", in Archiv für Presserecht, Nr. 63/1965,S.515, Beilage zum ZV + ZV

Gross, Rolf	"Pressefreiheit und allgemeine Gesetze, " in Archiv für Presserecht Nr. 65/1965, S.671 ff., Beilage zum ZV + ZV
Gross, Rolf	"Verschwiegenheitspflicht der Bediensteten und Informationsrecht der Presse", Verlag Schwartz und Co., Göttingen 1964
Gross, Rolf	"Zum Auskunftsanspruch der Presse" in Archiv für Presserecht Nr.62/1965, S.489 ff., Beilage zum ZV + ZV
Groth, Otto	"Die Geschichte der deutschen Zeitungswissenschaft", Buch-Verlag Dr. Konrad Weinmayer GmbH., München, 1948
Guradze, Heinz	"Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht ", Schwartz-Verlag, Göttingen,1956
Habermas, Jürgen	"Strukturwandel der Öffentlichkeit ", Hermann Luchterhand Verlag,Neuwied, 1962
Hamann, Andreas	"Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland" Kommentar, 2. Aufl., Hermann Luchterhand Verlag, Berlin-Neuwied-Darmstadt,1961
Hämmerlein, Hans	"Die Verwaltungsinformation als Mittel der Verwaltungsführung" in DÖV 1964/ 119 ff.
Häntzschel, Kurt	"Das Recht der freien Meinungsäußerung", in "Handbuch des Deutschen Staatsrechts", herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bd.2 , Verlag Mohr (Siebeck) Tübingen 1932 (S.561 ff.)
Häntzschel,Kurt	"Reichspreßgesetz und die übrigen preßrechtlichen Vorschriften des Reiches und der Länder", Kommentar, Carl Heymanns Verlag, Berlin 1927
Hartmann, Peter	"Persönlichkeitsrecht und Schmerzensgeld", in NJW 1964/793 ff.

Heinemann, Gustav	"Der publizistische Landesverrat" in NJW 1963/4 ff.
Henkel, Heinrich	"Einführung in die Rechtsphilosophie", Beck-Verlag, München und Berlin, 1964
Heusinger, Bruno	"Die Aufgaben der Justiz", in Archiv für Presserecht Nr. 63/1965, S.510 ff, Beilage zum ZV + ZV
Hoffmann, Wolfgang	"Beweislast und Rechtfertigung bei ehrverletzenden Behauptungen im politischen Bereich"in NJW 1966/1200ff.
Holtzmann, Ernst	"Die kopernikanische Wendung im Polizeirecht" in DVBl. 1965/753 ff.
Jellinek, Georg	"Allgemeine Staatslehre", 3. Auflg., 7. Neudruck, Hermann Genter Verlag, Bad Homburg vdH, 1960
Kern, Eduard	"Gerichtsverfassungsrecht", Studienbuch, 4. Auflg.,Beck-Verlag, 1965
Klein, Friedrich	"Die Europäische Menschenrechtskonvention und Artikel 25 des Bonner Grundgesetzes" in "Festschrift für Rudolf Laun zu seinem 80. Geburtstag ", Verlag Vandenhoeck und Ruppprecht, Göttingen, 1962, S.149 ff.
Klein, Friedrich	"Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien" H. und M. Marcus, Breslau 1934
Klein, Hans	"Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe", in DÖV 1965/755 ff.
Klinkhardt, Ingo	"Die politische Meinungsfreiheit im Ausländerrecht" in DVBl. 1965/467 ff.
Kloeppel, P.	"Das Reichspreßrecht", Leipzig, Verlag C.L. Hirschfeld, 1894
Koebel, Ulrich	"Einstweilige Verfügungen und Pressefreiheit" in NJW 1967/321 ff.
Koebel,Ulrich	"Wahrnehmung berechtigter Interessen durch die Tagespresse" in NJW 1950/673 ff.

Krüger, Herbert	"Staatslehre", Kohlhammer-Verlag Stuttgart, 1964
Küchenhoff, Günther und " Erich	"Allgemeine Staatslehre", 6. Auflg., Kohlhammer Verlag,Stuttgart, 1967
Küchenhoff, Erich	"Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten und Verfassungsauslegungen" in DVBl. 1951, S.585 - 585 und 617 - 621
Laband, Paul	"Das Staatsrecht des deutschen Reiches", 5. Auflg., Verlag Mohr (Siebeck), Tübingen 1911, Bd.1
Larenz, Karl	"Reichen die geltenden gesetzlichen Bestimmungen, insbes. im Hinblick auf die Entwicklung der modernen Nachrichtenmittel aus, um das Privatleben gegen Indiskretionen zu schützen?" in Verhandlungen des 42. deutschen Juristentages, Bd. II, 1959 S. 24 ff.
Leibholz/Rinck (Helberg)	"Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland", Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,Verlag Dr.Otto Schmidt KG, Köln-Marienburg, 1966
Leisner, Walter	"Grundrechte und Privatrecht" in Münchener öffentlich-rechtliche Abhandlungen (Erstes Heft), Beck-Verlag, München, 1960
Lepper, Manfred	"Die staatlichen Archive und ihre Benutzung" in DVBl. 1963/315 ff.
Löffler, Martin	"Der Informationsanspruch der Presse" in "ZV und ZV" Heft 46/47 , 1964, S.2096
Löffler, Martin	"Der Informationsanspruch der Presse und des Rundfunks" in NJW 1964/2277 ff.
Löffler, Martin	"Der Verfassungsauftrag der Presse - Modellfall Spiegel", Verlag Müller, Karlsruhe, 1963

Löffler, Martin	"Die öffentliche Meinung - das unsichtbare Parlament" in "Die öffentliche Meinung", Löffler-Arndt-Noelle-Neumann-Haacke, C.H.Beck'sche Buchdruckerei, Nördlingen, 1962, S.20 ff.
Löffler, Martin	"Presserecht, Kommentar zum Reichspressegesetz und zum Presserecht der Länder", Beck-Verlag, 1955, Bd.I
Löffler, Martin	"Presserecht", Kommentar , Bd.I Allgemeines Presserecht, 2. Auflg., Beck-Verlag, München 1969
Löffler, Martin	"Presserecht", Kommentar, Bd.II Die Landespressegesetze der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflg., Beck-Verlag, München 1968
Mallmann, Walter	"Pressepflichten und öffentliche Aufgabe der Presse" in JZ 1966/625ff.
v.Mangoldt-Klein	"Das Bonner Grundgesetz", Kommentar, Bd.I und II, 2. Auflg., Verlag Franz Vahlen GmbH, Berlin und Frankfurt 1957, (Bd.II 1964)
Maunz,Theodor	"Deutsches Staatsrecht", 17. Auflg., Beck-Verlag, München, 1968
Maunz-Dürig	"Kommentar zum Grundgesetz", Bd.I, (Art.1-69) Lieferung 1 bis 8, Beck-Verlag, 1966
Metzler, E.	"Zum neuen Landespressegesetz von Baden-Württemberg" in Archiv für Presserecht Nr.58/1964, S.437 ff, Beilage zum ZV + ZV
Möller, Hans-Burkhardt	"Das Informationsrecht der Presse gegenüber Behörden" in Archiv für Presserecht Nr.10/1956,Beilage zum ZV + ZV, S.1 ff.
Möller, Hans-Burkhardt	"Zur Informationsfreiheit der Presse gegenüber Kommunalbehörden" in Archiv Presserecht Nr.61/1964, Beilage zum ZV + ZV, S.483 ff.
Möller, Hans-Burkhardt	"Zur Prüfungs- und Sorgfaltspflicht der Presse" in Archiv für Presserecht Nr. 61/1964, Beilage zum ZV + ZV, S.487 ff.

Müller-Meinungen, Ernst jr.	"Es droht: Ausverkauf der Pressefreiheit " in "Süddeutsche Zeitung" vom 22.Juli 1965, S.4
v.Münch, Ingo	"Freie Meinungsäußerung und besonderes Gewaltverhältnis", 1957, Diss.jur.
Nawiasky, Hans	"Allgemeine Staatslehre," Zweiter Teil,(Staatsgesellschaftslehre), 2. Band, Verlagsanstalt Benziger & Co., AG, Einsiedeln Zürich Köln, 1955
Nawiasky, Hans	"Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland - Systematische Darstellung und kritische Würdigung", Kohlhammer-Verlag Stuttgart und Köln 1950
Obermayer, Hans	"Staatsdemokratie und Parteidemokratie" in Archiv für Presserecht Nr. 61/1964, S.477 ff., Beilage zum ZV + ZV
Pelckmann, Horst	"Ehrenschutz und Kritik an Regierung, Ministern und Beamten in USA" (Ein Urteil des US Supreme Court) in NJW 1966/1207 ff.
Peters, Hans	"Die freie Entfaltung der Persönlichkeit als Verfassungsziel" in Gegenwartsprobleme des internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie", Festschrift für Rudolf Laun, Girardet & Co., Hamburg, 153, S.669-678
Peters, Hans	"Öffentliche und staatliche Aufgaben" in Festschrift für H.C.Nipperdey, Bd. 2, S.877 ff., Beck-Verlag, München 1965
Petrén, Gustav	"Die Aktenöffentlichkeit in Schweden", VerwArch. 1958/323 ff., Bd.49
Plog-Wiedow	"Kommentar zum Bundesbeamtengesetz", Hermann Luchterhand Verlag, 1958, Stand: 27.Oktober 1966.

Radbruch,Gustav	"Rechtsphilosophie", 6. Aufl., Herausgegeben von Erik Wolf, K.F.Köhler-Verlag, Stuttgart, 1963
Rebmann-Ott-Storz	"Das baden-württembergische Gesetz über die Presse", Kohlhammer-Verlag Stuttgart 1964
Redeker, Konrad - von Oertzen,Hans Joachim	"Verwaltungsgerichtsordnung", Komm. 2. Auflg., Kohlhammer-Verlag Stuttgart 1965
Rehbinder, Manfred	"Die öffentliche Aufgabe und rechtliche Verantwortlichkeit der Presse ", Verlag Duncker und Humblot, Berlin 1962
Rehbinder, Manfred	"Öffentliche Aufgabe der Presse: Was ist das?" in NJW 1963/1387 ff.
Rehbinder, Manfred	"Presserecht", Verlag Neue Wirtschaftsbriefe, Herne - Berlin 1967
Rehbinder, Manfred	"Zur Problematik der inneren Pressefreiheit" in DVBl. 1966/559 ff.
Reh-Gross	"Hessisches Pressegesetz", Kommentar, Deutscher Fachschriften-Verlag, Braun & Co., OHG, Auslieferungslager Wiesbaden-Dotzheim, 1963
Reinowski, Hans J.	"Wer ist frei in der Presse?" in ZV + ZV Nr. 26, 1967, S.1017 ff.
Reschke, Hans	"Die Beziehung zwischen Presse und Behörden" in DÖV 1950/365 ff.
Ridder, Helmut K.J.	Anmerkung zu einem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25.1. 1961 - 1 BvR 9/57 (BVerfGE 12/113 ff.) in JZ 1961 537 ff.
Ridder, Helmut K.J.	"Die öffentliche Aufgabe der Presse im System des modernen Verfassungsrechts", herausgegeben vom Verband österreichischer Zeitungsherausgeber, Wien, 1962
Ridder, Helmut K.J.	"Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, "Die Grundrechte", Bd.II, S.243 ff.,Verlag Duncker und Humblot , Berlin 1954

Ridder, Helmut K.J.	Referat auf der 16. Arbeitstagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit (30.bis 31.Okt. 1964 in Nürnberg), auszugsweise abgedr. in JZ 1965/35 ff.
Salomon, Ludwig	"Geschichte des deutschen Zeitungswesens", I.Bd, 2.Aufl., Schulzesche Hofbuchhandlung und Hofbuchdruckerei (Rudolf Schwartz) Oldenburg und Leipzig 1906
Scheer, Bernhard	Deutsches Presserecht, Kommentar, Verlag Deutsche Polizei GmbH., Hamburg, 1966
Scheuner, Ulrich	"Der Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz",in "Um Recht und Gerechtigkeit", Festgabe für Erich Kaufmann, Kohlhammer-Verlag Stuttgart 1950, S.313-330
Scheuner, Ulrich	"Pressefreiheit" in VVDStRL. Heft 22, 1965, S.1 ff. (Auszugsweise wiedergegeben auch in DÖV 1963/867 ff.)
Schmid, Richard	"Wer ist frei bei der Presse?" in "Der Journalist", Nr.3, März 1967, S. 2ff.
Schmidt-Bleibtreu-Klein	"Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland", Luchterhand-Verlag 1967
Schmitt, Carl	"Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung" in Rechtswissenschaftliche Beiträge zum 25jähr.Bestehen der Handelshochschule Berlin 1931
Schmitt, Oskar	"Die Verwirkung des Wahlrechts und der Wählbarkeit nach § 39, Abs.2 BVerfGG"in NJW 1966/1734 ff.
Schneider , Franz	"Presse-und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz", Beck-Verlag, München 1962
Schnur, Roman	"Pressefreiheit" in VVDStRL, Heft 22, 1965, S.101 ff.

Scholtissek, Herbert	"Innere Grenzen der Freiheitsrechte" in NJW 1952/561 ff.
Schorn, Hubert	"Die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten", Klostermann-Verlag, Frankfurt/Main, 1965
Schüle, Adolf	Diskussionsbeitrag in "Pressefreiheit" VVDStRL, Heft 22, 1965, S.164
Schüle, Adolf-Huber, Hans	"Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit", Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd.3, Zwei Rechtsgutachten, Verlag Mohr (Siebeck), Tübingen 1961
Schulze, Erich	"Urheberrecht - Kommentar" Alfred Metzner-Verlag, Frankfurt am Main, Berlin, 1965
Schunck, Egon - De Clerck, Hans	"Verwaltungsgerichtsordnung", Komm., 2. Auflg., Reckinger & Co., Siegburg, 1967
Schwenk, Edmund	"Umfang und Wirkung von Meinungs- und Pressefreiheit" in NJW 1962 /1321 ff.
Smend, Rudolf	"Das Recht der freien Meinungsäußerung" in VVDStRL, Heft 4, 1928
Sonnewald, Karl-Heinz	"Dokumente" Herausgegeben von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, Heft XVI, Metzner-Verlag, Frankfurt /Main - Berlin, 1955
Stahl, Friedrich Julius	"Philosophie des Rechts", 2.Bd. Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 2. Abtlg., 3. Auflg., Verlag Mohr, Tübingen, 1954
Staudt, Reinhold	"Kommunale Pressearbeit" in DÖV 1964/ 126 ff.

Thiele, Willi	"Der Regierungsentwurf eines niedersächsischen Pressegesetzes" in DVBl. 1963/906 ff.
Thiele, Willi	"Pressefreiheit - Theorie und Wirklichkeit", Colloquium-Verlag, Berlin 1964
von Turegg-Kraus	"Lehrbuch des Verwaltungsrechts", 4. Aufl., Verlag Walter de Gruyter & Co., Berlin 1962
Ule, Carl Hermann	"Öffentlicher Dienst" in Bettermann-Nipperdey "Die Grundrechte", Bd.IV 2, S.537 ff.
Wenzel, Karl Egbert	"Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung", Systematisches Handbuch, Verlag Dr.Otto Schmidt KG, Köln 1967
Wernicke, K.G.	"Bonner Kommentar" (Art.4 und 5 GG), Hansischer Gilden-Verlag, Joachim Heitmann & Co., Hamburg, Zweitbearbeitungen, 1964
Wilke, Dieter	"Die Verwirkung der Pressefreiheit und das strafrechtliche Berufsverbot", Berliner Abhandlungen zum Presserecht, herausgegeben von Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche, Heft 3, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1964
Willms, Günther	"Der Informationsanspruch der Presse und die Gerichtsbarkeit" in Archiv für Presserecht Nr. 63/1965, S.511 ff., Beilage zum ZV + ZV
Wöesner, Horst	"Reform des Staatsschutzstrafrechts" in NJW 1967, 753 ff.
Wolff, Hans J.	"Verwaltungsrecht I". 7. Auflage, Beck-Verlag, München 1968
Zinn-Stein	"Verfassung des Landes Hessen", Kommentar, 2. Aufl., Verlag Dr.Max Gehlen, Bad Homburg v.d.H., 1963

Abkürzungen:

a.A.	=	anderer Ansicht
ABl.	=	Amtsblatt
Abt.	=	Abteilung
AHK	=	Alliierte Hohe Kommission
AO	=	Abgabenordnung
ArchPR	=	Archiv für Presserecht, Beilage zum Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag
ArchPR-Übers.	=	Archiv für Presserecht-Übersicht
Art.	=	Artikel
BAG	=	Bundesarbeitsgericht
BayBS	=	Bereinigte Sammlung des Bayerischen Landesrechts
BBG	=	Bundesbeamtengesetz
BEG	=	Bundesentschädigungsgesetz
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	=	Bundesgesetzblatt
BGH	=	Bundesgerichtshof
BGHSt	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (amtl.Sammlung)
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (Amtl.Sammlung)
BK	=	Bonner Kommentar
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtl.Sammlung)
BVerfGG	=	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BWahlG	=	Bundeswahlgesetz
BWahlO	=	Bundeswahlordnung
CDU	=	Christlich-Demokratische Union
CSU	=	Christlich-Soziale Union
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung
DPA	=	Deutsche Presseagentur
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	=	Durchführungsverordnung
EGGVG	=	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
Erl.	=	Erläuterung
FAZ	=	Frankfurter Allgemeine Zeitung

FGG	=	Gesetz über die Freiwillige Gerichtsbarkeit
GBl.	=	Gesetzblatt
GewO	=	Gewerbeordnung
GG	=	Grundgesetz
GVBl.	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	=	Gerichtsverfassungsgesetz
JR	=	Juristische Rundschau
JZ	=	Juristenzeitung
KPD	=	Kommunistische Partei Deutschlands
LG	=	Landgericht
LM	=	Lindenmaier-Möhring (Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofes)
LT.-Drucks.	=	Landtags-Drucksache
MDR	=	Monatszeitschrift für Deutsches Recht
MRK	=	Menschenrechtskonvention
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
OLG	=	Oberlandesgericht
OVG	=	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	=	Randnummer
Rdz.	=	Randziffer
RGBl.	=	Reichsgesetzblatt
RGSt.	=	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen(amtl.Sammlung)
RPG	=	Reichsgesetz über die Presse
SED	=	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGG	=	Sozialgerichtsgesetz
SRP	=	Sozialistische Reichspartei
StPO	=	Strafprozeßordnung
USA	=	Vereinigte Staaten von Amerika
VerwArch	=	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	=	Verwaltungsrechtsprechung
VGH	=	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	=	Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	=	Weimarer Reichsverfassung
ZPO	=	Zivilprozeßordnung
ZV + ZV	=	Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag

A GESCHICHTLICHER ÜBERBLICK

I. Die Information der Presse[1)2)] bis zum Jahre 1945

Die Geschichte der Presse ist die Geschichte ihres Kampfes um die Freiheit. Er beginnt schon bald nach der Erfindung des Buchdruckes um das Jahr 1450 - eine der umwälzenden Leistungen des menschlichen Geistes[3)] - die mit dem Namen Johann Gensfleisch zu Gutenberg verbunden ist. Seine Erfindung öffnete nun auch den breiten Volksmassen die Tür zu Wissen und Bildung. Sie fiel in eine Zeit, die sich der neuen technischen Möglichkeiten mit ungewöhnlicher Intensität bediente. "Reformation und Humanismus, Bürgerschaft und Bauerntum griffen begierig nach der neuen technischen Waffe

---

1) Der Ausdruck Presse ist die Bezeichnung für alle durch die Druckpresse mechanisch hergestellten Druckerzeugnisse. Im Sprachgebrauch hat sich der Zusammenhang jedoch verwischt. Daher wird der Ausdruck "Presse" heute fast nur noch für das periodische Schrifttum (Zeitungen und Zeitschriften) verwandt. Vgl. "Der Große Brockhaus", 16. Aufl.,1956, Bd.9, S. 377, li.Sp.

2) Unter "Information der Presse" ist die Unterrichtung der Presse durch den Staat und dessen Behörden zu verstehen. Durch die Bekanntgabe von Mitteilungen aus dem behördlichen Bereich wird die Presse in die L age versetzt, ihrerseits die Leserschaft, d.h. die Bürger des Gemeinwesens, über die Vorgänge im Staat zu infor mieren. Vgl.S.8.

3) In einer vergleichenden Betrachtung der Wirkungsweisen des Buchdrucks und der Photographie schrieb Berner, Lehrbuch des Deutschen Preßrechts, S.5, im Jahre 1876:"Die Gegenwart rühmt sich der Erfindung des Lichtbildes und der Blitzschrift, indem sie den Sonnenstrahl und den elektrischen Strom für die Anschauung und für den Gedanken dienstbar macht... . Höher aber steht, wenn man die Einwirkung auf das geistige Leben der Menschheit zum Maßstabe macht, die Erfindung der Buchdruckerkunst. Die Buchdruckerkunst ist es, welche den Gedanken in der Menschheit allgegenwärtig und ewig macht, so daß er Raum und Zeit überwindet und, wenn er in der Wahrheit gegründet ist, sich zu einer unwiderstehlichen Macht erhebt."

des Drucks, die ihren religiösen, politischen und wirtschaftlichen Forderungen Wucht und Massenwirkung verlieh."[4)]

In der Möglichkeit, mit Hilfe des gedruckten Wortes Einfluß auf eine Vielzahl von Menschen auszuüben, liegt zugleich die Hauptursache für die ersten Versuche von Kirche und Staat, die geistige Ausstrahlungskraft der Erzeugnisse des Buchdrucks einzuschränken. Denn wie jede Neuerung, wie jeder Fortschritt, so führte auch die Erfindung des Buchdrucks zu Ausuferungen[5)]. Reformatorische Spott- und Schmähschriften, die in einer wahren Flut die Gedanken der neuen Bewegung in mehr oder weniger übertrieben scharfer Darstellung[6)] in weite Kreise trugen, riefen die Anhänger der alten Kirche auf den Plan. Als Gegenmittel verfiel man auf die Zensur,[7)] das bedeutete Her-

---

4) Löffler, Presserecht, Komm., Bd.1, Einl.C II 1, Rdz. 4, S.15.

5) Berner, a.a.O., S.6: "Seitdem die Reformation mit Hülfe der neuen Kunst alle erregbaren Geister in Bewegung gesetzt und den träge fließenden geistigen Strom des Mittelalters in hoch aufwogende Wallung gebracht hat, werden die Dammbrüche und die Überfluthungen der alten Ordnungen so häufig, daß die Gesetzgebung sich immer eifriger nach neuen Schutzmitteln umsieht und sich mit neuen Strafgesetzen waffnet."

6) Häntzschel, Reichspreßgesetz, Komm., spricht auf S. 7 vom "überhandnehmenden Flug- und Schmähschriftenunwesen".

7) Von wann der erste, historisch nachweisbare Zensurvermerk datiert, ist nicht mit Sicherheit festgestellt. Allgemein wird eine im Jahre 1475 bei Fyner in Eßlingen gedruckte Schrift zitiert, die vom Regensburger Bischof genehmigt war (vgl. Berner, a.a.O., S.14 mit dem Hinweis:"Die eigentliche Censur gedruckter Bücher scheint aber nicht über das Jahr 1475 zurückzugehen." Ferner Kloeppel, Das Reichspreßrecht, 1894, S.14; Löffler, a.a.O. Einl. C II 3 c, Rdz.12). Als Begründer der geistlichen Zensur auf deutschem Boden gilt der Kurfürst Berthold von Henneberg in Mainz, der durch eine Verordnung vom 4.Januar 1486 für seine ganze Erzdiözese eine Zensurkommission errichtete (vgl. Berner, a.a.O., S.12).

stellungs- und Verbreitungsverbot aller Druckschriften, für die nicht zuvor die bischöfliche Approbation erteilt worden war. Bald finden sich scharfe Strafdrohungen in päpstlichen Bullen,[8] in denen sogar das öffentliche Verbrennen aller ohne Genehmigung erschienenen Bücher angeordnet wird. Durch den Abschied des Reichstages zu Speyer vom 22.April 1529[9] wird die Zensur[10] schließlich generell auch von der Reichsgewalt in allen deutschen Staaten eingeführt, ein Schritt, der trotz heftigen Kampfes der Presse nahezu dreieinhalb Jahrhunderte nicht wieder rückgängig gemacht wurde[11].

---

8) z.B. die Bulle Leo X. aus dem Jahre 1515.

9) § 9, abgedruckt bei Collmann, "Quellen, Materialien und Commentar des gemein deutschen Preßrechts",1844, Einleitung, S.2: "Dazu sollen und wollen wir, auch Churfürsten, Fürsten und Ständ des Reichs mittlerzeit des Concilii, in allen Druckereyen und bei allen Buchführern eines jeden Obrigkeit mit allem möglichen Fleiss Versehung thun, dass weiter nichts Neues gedruckt, und sonderlich Schmähschriften weder öffentlich oder heimlich gedicht, gedruckt oder feilgehabt wird, sondern was derhalben weiter gedicht, gedruckt oder feilgehabt wird, das soll zuvor von jeder Oberheit darzu verordnete verständige Person besichtiget; und so darin Mängel befunden, soll dasselbig zu drucken oder feil zu haben bei großer Straff nicht zugelassen, sondern also strenglich verboten und gehalten, auch der Dichter, Drucker und Verkäuffer, so solch Gebot überfahren, durch die Obrigkeit, darunter sie gesessen oder betreten, nach Gelegenheit gestrafft werden".

10) vgl. Berner, a.a.O., S.7: "Daß man gegen Mißbräuche der Presse die Wahl zwischen zwei Systemen habe, dem Präventionssystem und dem Repressionssystem, kam freilich damals noch Niemanden in den Sinn, vielmehr betrachtete man allgemein die Prävention als selbstverständlich."

11) Angesichts dieses ständigen Kampfes gegen größere Freiheiten der Presse ist es auch nicht befremdend, wenn Kloeppel noch 1894 in seiner wissenschaftlichen Darstellung "Das Reichspreßrecht" der Begriff des Presserechts eingangs des ersten Abschnitts, S.3, folgendermaßen umschreibt: "Preßrecht ist der Inbegriff der Rechtssätze zur Verhütung und Bestrafung von Gefährdungen und Störungen der Rechtsordnung durch Äußerung von Gedanken in veröffentlichten Druckschriften." Das Presserecht bestand seinerzeit zum großen Teil aus Vorschriften, die eine Eindämmung der als störend empfundenen Pressetätigkeit bezweckten.

Die Tatsache, daß der einmal in Bewegung geratene Volksgeist ständig aufs Neue politische und religiöse Themen aufgreift und sie zur Zielscheibe seiner Kritik macht,[12] veranlaßt die Reichsgesetzgebung immer wieder zum Einschreiten, ohne daß allerdings durchschlagende Erfolge[13] mit den jeweils erneuerten und oft geschärften Zensurverordnungen erzielt wurden.[14]

Daß es bei einer Zensur um Informationen an die Presse - also die Unterrichtung der Presse selbst zum Zwecke der Veröffentlichung des Mitgeteilten - angesichts der mit der Berichterstattung zu verbindenden Zwecke und Zielsetzungen[15] nicht zum Besten stehen kann, ergibt sich aus dem Wesen der Zensur. Zwar müssen staatliche Information und Zensur keine absoluten Gegensätze sein, denn es ist denkbar, daß sie gemeinsam auftreten können,

---

12) Berner, a.a.O., S.17: "In roher Laune und Lachlust, derbe Wahrheiten mit Zoten untermischend, tritt der Deutsche Volksgeist seit den Anfängen der Buchdruckerkunst mit den Vorurteilen und Mißbräuchen der Zeit in Kampf"; S.18: "Unablässig würzte der sarkastisch humoristische Geist unserer Nation die religiösen und politischen Kämpfe des sechzehnten Jahrhunderts mit neuen Lästerschriften und Schandgemälden..."

13) vgl. Berner, a.a.O. S.21: "Tödten konnte man das neue Ungeheuer, die Presse, nicht mehr, und wenn Franz I. von Frankreich sich im Jahre 1535 von der Sorbonne ein Edikt entreißen ließ, welches die Buchdruckerkunst abschaffte und den Druck eines Buches bei Strafe des Stranges untersagte, so mußte er allen denkenden Zeitgenossen wie ein alberner Xerxes erscheinen, welcher das wogende Meer peitschen läßt."

14) Schon im Regensburger Reichstagsabschied von 1541 heißt es bedauernd, daß durch die im Reiche verbreiteten Schmähschriften allerhand Unruhe gestiftet und dem gemeinen Frieden "nicht wenig verhinderlich und verletzlich seynd" (abgedr. bei Collmann, a.a.O. S.14). Trotz erneuerten Verbots wird diese Klage in der Reichspolizeiverordnung vom 30.Juni 1548, eingangs des Titels 34, wiederholt und gleichzeitig zugegeben, "daß solche schmähliche Bücher je länger je mehr gedruckt, feil gehalten und ausgebreitet werden"(abgedr. bei Collmann, a.a.O.S.5). (siehe dazu auch Kloeppel, a.a.O.Fünfter Abschn.,S.62).

15) Vgl. dazu B, S.11-42.

oder es ist möglich, daß die staatliche Presseinformation die Zensur weitgehend überflüssig machen kann.[16] Auf der anderen Seite ist aber nicht zu verkennen, daß die Zensur peinlich genau über die Wiedergabe der positiven Seiten desjenigen wacht, in dessen Interesse sie angeordnet worden ist. Staatliche Zensur und eine üppig fließende staatliche Informationsquelle gar sind deshalb im Grunde zwei Erscheinungen mit unterschiedlichen Zielrichtungen.

Der Grund für die Einführung der Zensur schon bald nach der Erfindung des Buchdrucks mag nicht nur darin zu suchen sein, daß Gutenbergs Tat in eine Zeit fiel, in der der abendländische Geist an den Bindungen der mittelalterlichen Feudalordnung und der kirchlichen Bevormundung rüttelte und den Sachkundigen des neuen Gewerbes bei der Verbreitung ihrer Unzufriedenheit mit dem Überkommenen die Zügel aus der Hand glitten. Neben emotional bedingten Verzerrungen dürfte - wie bei vielen Neuerungen - auch der Mangel an journalistischer Erfahrung bei der objektiven Wiedergabe berichtenswerter Vorgänge die Ursache der Zensur gewesen sein. Wo auch immer die tieferen Wurzeln der Bemühungen gelegen haben mögen, die Presse zu kontrollieren, im Zeitalter der Pressezensur konnten die Belange der Presse im Hinblick auf Information nicht die gewünschte Berücksichtigung finden.

Mit der Verbreitung der Aufklärungsidee, die einer Zeit der Unterwerfung der Presse unter jeglichen

---

16) Ein Beispiel aus der jüngsten deutschen Vergangenheit sind die "Sprachregelungen", die im sogenannten dritten Reich für den Umgang mit der Presse gefunden wurden.

Willen der Landesherren[17] ein allmähliches Ende machte, setzte der Gedanke von gewissen menschlichen Freiheiten - ausgehend von der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 4. Juli 1776[18] und der Französischen Revolution des Jahres 1789[19] - auch in Deutschland Kräfte zur Befreiung der Presse frei.

---

17) Salomon, "Geschichte des deutschen Zeitungswesens", Erster Bd., S.177: (über die Presse in Preußen): "Bei dieser allgemeinen politischen Unmündigkeit... kann es nicht wunder nehmen, daß auch der Ton, die ganze Haltung der Zeitungen durchaus unwürdig war." Vgl. dazu auch Groth, "Die Geschichte der deutschen Zeitungswissenschaft", S.93 ff.

18) Schon in der Verfassung des nordamerikanischen Staates Virginia, die man der Freiheit der Presse beimißt. Vgl. dazu den hier interessierenden Teil (Abschn.12) der "Virginia Bill off Rights" vom 12. Juni 1776: "That the freedom of the press is one of the great bulwarks of liberty and can never be restrained but by despotic governments". (Abgedr. bei Altmann, "Ausgewählte Urkunden zur außerdeutschen Verfassungsgeschichte seit 1776", S.1). Starke Impulse erhielten die nordamerikanischen Bemühungen um Pressefreiheit aus England, wo schon 1720 zwei Journalisten eine Reihe von Aufsätzen über Redefreiheit veröffentlichten. (vgl. dazu im einzelnen Scheuner, "Pressefreiheit" in VVDStRL, Heft 22, 1965, S.1 ff.)

19) Art.XI der bereits am 26.August bzw. 3. November 1789 verkündeten "Déclaration des droits de l'homme et du citoyen" in der Französischen Verfassung vom 3. September 1791: " La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi."(Ähnlich charakterisierte das BVerfG das Grundrecht der Meinungsäußerung, das als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft "eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt ist". Vgl. BVerfGE 5/85, 7/208 und 12/125.)

War der preußische Beamtenstaat[20] noch dadurch gekennzeichnet, daß er nicht gewillt war, sich der Kritik der freien Presse zu unterwerfen,[21] so ergab sich durch die Revolution von 1848 bereits ein wesentlich anderes Bild: den immer wieder erhobenen Hauptforderungen der oppositionellen Kräfte, der Bildung einer Volksvertretung zuzustimmen und Pressefreiheit zu bewilligen, wurde entsprochen. Im Gefolge dieser Freiheitsgewährung schossen Zeitungen und Zeitschriften wie Pilze aus dem Boden. Wenn auch die Bewegung von 1848 scheiterte, "die Pressefreiheit war neben der konstitutionellen Verfassungsform die bleibende Errungenschaft der Revolution".[22] Die Zensur war damit zwar gefallen, aber in der Folgezeit fehlte es nicht an Versuchen, die Presse auf indirektem Wege zu kontrollieren.[23]

Der 7. Mai des Jahres 1874 brachte das "Reichsgesetz über die Presse".[24] Die Freiheit der Presse unter-

---

20) Über die Einstellung Friedrich II. von Preußen zur Pressefreiheit vgl. Berner, a.a.O. S.46/47:"Für Preußen und für Friedrich den Großen bedürfen wir keines falschen Ruhms. Wir müssen ihn im Interesse der Wahrheit zurückweisen. Friedrich war in der That kein Freund der Preßfreiheit, wenngleich er dieselbe für seine Person nicht zu fürchten brauchte, und die Presse ist auch unter ihm keineswegs unbeschränkt gewesen."Eine Prüfung der Bücher habe er für angemessen gehalten, "nicht gerade sehr streng, aber doch so, daß sie alles unterdrückt, was der öffentlichen Ruhe und dem Wohle der Gesellschaft zuwider ist".

21) vgl. dazu Löffler,"Presserecht", Bd.1, Einl.C III 4a, Rdz. 30, S.23.

22) Löffler, a.a.O. S.25.

23) Vgl.Löffler, "Presserecht", Bd.1, Einl.C III, Rdz.33, S.26:"Diesem Ziel diente der Bundesbeschluß vom 6.7. 1854, der das gesamte Pressegewerbe einer Konzessions- und Kautionspflicht sowie verschärften Strafbestimmungen unterwarf".

24) (RGBl. S.65) Zum Teil wird erst in diesem Gesetz der Schritt zu einer gesicherten Rechtsgrundlage im Ringen um die Anerkennung und Verwirklichung der geistigen Freiheit in Deutschland gesehen. Vgl. dazu Scheuner, "Pressefreiheit" in VVDStRL, Heft 22,1965, S.1 ff. (6).

lag nach § 1 RPG nur denjenigen Beschränkungen, die durch das Gesetz vorgeschrieben oder zugelassen waren.

Im RPG fehlte jedoch die Normierung eines Informationsanspruchs der Presse. Unter diesem Anspruch ist das Recht der Presse zu verstehen, vom Staat und seinen Behörden Auskunft in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu verlangen, die die Presse zum Gegenstand ihrer Berichterstattung macht.[24a)] Auch die Weimarer Reichsverfassung von 1919 nahm in ihren Art.118 den Informationsanspruch der Presse nicht auf, ja es wurde in dieser Vorschrift nicht einmal die Pressefreiheit ausdrücklich erwähnt. Gleichwohl machte diese "für den neuzeitlichen demokratischen Staat besonders kennzeichnende Freiheit"[25)] in der Zeit der der Weimarer Reichsverfassung einen Teil der Freiheit der Meinungsäußerung aus.[26)] Daß die Juristen der Weimarer Zeit nicht den Versuch unternahmen, das Auskunftsrecht der Presse aus Art.118 WRV abzuleiten, dürfte vor allem seine Ursache in der geschichtlichen Entwicklung der Grundrechte als Freiheitsrechte haben. Die Pressefreiheit, die wie alle Freiheitsrechte ihrer geistesgeschichtlichen Begründung nach gegen den Staat gerichtet ist, wurde lediglich als Freiheit von staatlichen Eingriffen aufgefaßt.

Unter dem nationalsozialistischen Regime wurde die Pressefreiheit, wie alle wichtigen Freiheitsrechte, durch die "Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat" vom 28. Februar 1933[27)] beseitigt. Weitere Knebelungen der Presse schufen unter anderen das Schriftleitergesetz vom 4. Oktober 1933[27a)] und eine Reihe von Durchführungsverordnungen.[28)]

24a) Vgl.S.1, Fußn.2.

25) Vgl.v.Mangoldt-Klein,Anm.VI 1 zu Art.5,S.243.

26) Anschütz,WRV, Anm.1 Abs.1 zu Art.118,S.551.

27) RGBl. I, S.83.

27a) RGBl. I S. 713.

28) z.B. die DVO zum Reichskulturkammergesetz vom 1. November 1933,(RGBl.I S.797 ff).

II. Die Zeit bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes

Nach Kriegsende machten die Besatzungsmächte, die den größten Teil der deutschen Publikationsorgane unter der Herrschaft der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei vereinigt fanden,[29] die Herausgabe von Zeitungen, Zeitschriften, Büchern usw. von der Erteilung besonderer Lizenzen abhängig.[30] Diese Beschränkungen[31] wurden in den drei Westzonen erst im Sommer 1949 - und zwar durch die allgemeine Genehmigung Nr.1 vom 1. Mai 1949 und die allgemeine Genehmigung Nr.3 vom Juli 1949[31a] - aufgehoben.

---

29) Davon 82,5 Prozent der Gesamtauflage aller Zeitungen; ausführlich Löffler, a.a.O. S.34.

30) Gesetz Nr. 76 und Nr. 191 der amerikanischen und britischen Militärregierung betr. die "Kontrolle von Druckschriften, Rundfunk, Nachrichtendienst" usw. abgedr. in "Gesetzliche Vorschriften der Amerikanischen Militärregierung in Deutschland" (Autorisierter Nachdruck des Amtsblatts der Militärregierung Deutschland, Amerikanische Zone) S.42 bzw. 53.

31) Löffler, "Presserecht", Einl.C Rdz.57, S.34, weist darauf hin, daß es angesichts der Einverleibung von mehr als dreiviertel des deutschen Zeitungspotentials durch das nationalsozialistische Regime nahegelegen hätte, "wenn die Alliierten den enteigneten Zeitungsverlegern ihre Verlage zurückgegeben hätten mit dem Recht, ihre Zeitungen wieder erscheinen zu lassen. Die Befürchtung, daß der totalitäre Gedanke des Nationalsozialismus in den zwölf Jahren seiner Herrschaft alle Kreise infiziert habe, veranlaßte die Besatzungsmacht, den Wiederaufbau der deutschen Presse im Rahmen eines eng begrenzten Lizenzierungssystems vorzunehmen."

31a) Zit.bei Löffler, Presserecht, Komm., Bd.1,München 1969, 3. Kapitel, VIII 3, Rdz. 74; vgl. auch das von der Alliierten Hohen Kommission am 21. September 1949 erlassene Gesetz "Gesetz Nr. 5 über die Presse, den Rundfunk, die Berichterstattung und die Unterhaltungsstätten" (ABl. AHK vom 23. September 1949, S. 7).

Noch in die Zeit vor dem Inkrafttreten des GG fallen die Vorarbeiten für die Verabschiedung eines hessischen Pressegesetzes. Auf Betreiben der amerikanischen Militärregierung brachte die Hessische Landesregierung am 25. Februar 1949 den Entwurf eines Gesetzes über die Freiheit der Presse[32)] im Landtag ein, der am 4. Mai 1949 verabschiedet wurde. Das Gesetz, das in seinem § 3 den Informationsanspruch der Presse ausdrücklich normierte,[32a)] scheiterte aber zunächst am Widerspruch der amerikanischen Militärregierung und wurde dann erst in 4. Lesung am 23. Juni 1949 vom Landtag beschlossen.[33)]

---

32) LT.-Drucks. Abt. I, Nr. 1078 der I. Wahlperiode.

32a) § 3 des Gesetzes (GVBl. S.75) hat folgenden Wortlaut:

(1) Die Behörden sind verpflichtet, der Presse die gewünschten Auskünfte zu erteilen. Sie können eine Auskunft nur verweigern,

1. soweit durch sie die sachgemäße Durchführung eines straf- oder dienststrafgerichtlichen Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte,

2. soweit Auskünfte über persönliche Angelegenheiten einzelner verlangt werden, an deren öffentlicher Bekanntgabe kein berechtigtes Interesse besteht und

3. soweit Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse liegen, durch ihre vorzeitige öffentliche Erörterung vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnten.

(2) Anordnungen, die einer Behörde Auskünfte an die Tagespresse überhaupt, an diejenigen einer bestimmten Richtung oder an ein bestimmtes periodisches Druckwerk allgemein verbieten, sind unzulässig.

(3) Der Verleger einer Zeitung oder Zeitschrift kann von den Behörden verlangen, daß ihm deren amtliche Bekanntmachungen gegen Vergütung der Übermittlungskosten nicht später als seinen Mitbewerbern zur Verwendung zugeleitet werden.

33) "Hessisches Gesetz über Freiheit und Recht der Presse" (GVBl. S.75). Das Gesetz in der Fassung vom 20.November 1958 (GVBl. S.183) wurde durch die Novelle vom 22. Februar 1966 (GVBl. S.31) ergänzt. Vgl. im übrigen zu der Geschichte dieses ersten Landespressegesetzes nach dem zweiten Weltkrieg Reh-Gross, Hess. Pressegesetz, 1963, Einl., 2, S.22.

B. ZWECK UND BEDEUTUNG DES INFORMATIONSANSPRUCHS

I. Unterrichtung der Bevölkerung durch die Presse

Der politisch mündige und urteilsfähige Bürger ist das Ideal jeder richtig verstandenen Demokratie. Von seiner Entscheidung hängt es ab, welche Abgeordnete als seine Vertreter in das Parlament einziehen, seine Meinung über die Richtigkeit oder Unhaltbarkeit politischer Programme entscheidet über das Schicksal der Parteien, die - nach Artikel 21 Abs.1 Satz 1 GG zur Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes aufgerufen - um seine Stimme werben. Auf seiner Entscheidung beruht es schließlich, wer die Regierungsgewalt im Staate ausübt.

Das Grundgesetz hat dem Bürger in Artikel 20 Abs.1 ganz allgemein die tragende Rolle zuerkannt, bei der Gestaltung des Staates mitzuwirken.[1] Das ergibt sich aus dem Begriff der demokratischen Staatsform, zu der "das Mitgestalten des Staates durch das Volk" gehört.[2]

Gemäß Art.20 Abs.2 GG, nach dessen erstem Satz "alle Staatsgewalt ... vom Volke" ausgeht,[3] umfaßt die Mitformung des Staates unter anderem die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen. Durch die Wahlen, in die der Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes

---

1) v.Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz", Komm., Anm.V 1 zu Art. 20, S.593; vgl. auch BVerfGE 1/33 u. S.49/50.

2) v. Mangoldt-Klein, Anm.V 1 zu Art. 20, S.593.

3) Ebenso ist damit das Prinzip der Volkssouveränität im Sinne der Staatsträgerschaft des Volkes angesprochen; vgl. dazu v.Mangoldt-Klein, Anm.V 4 zu Art. 20, S.594; ferner Küchenhoff, G. und E., Allgem. Staatslehre, 6. Auflg., 1967, Zweiter Hauptteil, Fünftes Kapitel, insbesondere Zweiter Abschn. I B 1 und 2, S.62.

einmündet,[4] werden die Staatsorgane erst hervorgebracht.[5] Zu den Abstimmungen zählen die Fälle von Volksbegehren und Volksentscheiden.[6]

Beides - Wahlen wie Abstimmungen - sind Formen der Ausübung der Staatsgewalt, zu der das Volk[7] unmittelbar und damit nur ausnahmsweise berufen ist.[8] Das hat seinen Grund in der klaren Entscheidung des Grundgesetzes für die mittelbare oder repräsentative Demokratie.[9] In ihr ist die Ausübung der Staatsgewalt

---

4) Vgl. dazu die Ausführungen des BVerfG im Urteil über die Parteienfinanzierung, BVerfG 20/56 ff. (98) = NJW 1966/1499 ff. (1503) : "Willensbildung des Volkes und Bildung des staatlichen Willens durch seine verfaßten Organe müssen unterschieden werden. Von dieser Unterscheidung geht das GG aus. Es handelt in Art.21 Abs. 1 GG von der Willensbildung des Volkes, in Art.20 Abs. 2 GG von der Bildung des Staatswillens (BVerfGE 8/104 (113) = NJW 1958/1939). Nur dann, wenn das Volk als Verfassungs- oder Kreationsorgan durch Wahlen und Abstimmungen selbst die Staatsgewalt ausübt (Art. 20, Abs.2, Satz 2 GG), fällt die Äußerung des Volkswillens mit der Bildung des Staatswillens zusammen (vgl. BVerfGE 8/104 (113)."

5) BVerfGE 20/56 ff. (98).

6) Nach dem Grundgesetz kommt nur Art.29 (Neugliederung des Bundesgebietes) in Betracht.

7) d.h. die Aktivbürgerschaft im Sinne des wählenden oder abstimmenden Volkes; vgl. dazu v.Mangoldt-Klein, Anm.V 5a zu Art.20, S.597; Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20 III 1 b, Rdnr. 31.

8) Die Frage, ob das GG für die Möglichkeiten unmittelbarer oder plebiszitärer Demokratie in der Bundesorganisation zu wenig Raum läßt, ist hier nicht zu erörtern; vgl. dazu v. Mangoldt-Klein, Anm.V 5a zu Art.20, S.597 mit Hinweis auf kritische Stimmen.

9) vgl. v. Mangoldt-Klein , Anm. V 5 a zu Art. 20, S. 597.

durch besondere[10] Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung[11] die Regel.

Durch die Entscheidung des Grundgesetzes in Art.20 ist das Volk aufgerufen, sich selbst zu bestimmen. Daraus folgt die Eigenverantwortlichkeit für die getroffenen politischen Entscheidungen.[12] Voraussetzung für die Übernahme dieser Verantwortung ist die Kenntnis wesentlicher Umstände, aus denen sich eine Entscheidung in Verantwortung formt. Der Bürger muß also informiert sein, um "seine Staatsbürgerrechte wirksam ausüben zu können".[13] Genscher[14] sieht in der umfassenden Information erst die Voraussetzung für die verfassungskonforme Verwirklichung des Art. 29 Abs. 2 GG: "Der nichtinformierte, der unwissende Bürger mag formal im Besitz aller staatsbürgerlichen Rechte sein. Die Ausübung dieser Rechte wird unvollkommen bleiben, wenn das Wissen als Voraussetzung der politischen Entscheidung fehlt."[15]

Löffler,[16] der das Schillerwort vom Unsinn der Mehrheit und vom Verstand der Wenigen heranzieht, um anhand dieses Beispiels auf das Risiko des demokratischen Systems aufmerksam zu machen, meint, daß dieses Risiko

---

10) d.h. durch voneinander getrennte; v.Mangoldt-Klein, Anm.V 5b zu Art. 20, S.598.

11) vgl. Art.20 Abs.2 Satz 2.

12) Siehe dazu die Ausführungen von Arndt "Demokratische Rechtsauslegung am Beispiel des Begriffs Staatsgeheimnis" in NJW 1963/24 ff. (25).

13) Gross, "Verschwiegenheitspflicht der Bediensteten und Informationsrecht der Presse", S.23; ders. "Zum Auskunftsanspruch der Presse" in ArchPR Nr. 62/1965, S.490; ders. in Reh-Gross, Komm. zum hess. Pressegesetz, Vorbem. zu §§ 1 ff. (S.24).

14) "Staatsschutz und publizistischer Geheimnisverrat" in ArchPR Nr. 65/1965, S.560 ff.(561).

15) Genscher, a.a.O. S.561.

16) "Der Verfassungsauftrag der Presse - Modellfall Spiegel", S,3.

nur eingegangen werden könne, wenn der einzelne Staatsbürger, der als Wähler mit seiner Stimme das Schicksal des Staates mitentscheide, über das politische und wirtschaftliche Geschehen im Inland und Ausland so umfassend und zuverlässig wie möglich unterrichtet werde.

Deshalb wird in Literatur[17] und Rechtsprechung[18] auf den notwendigen Zusammenhang zwischen Informiertsein des Bürgers und seine grundgesetzlich geregelten Befugnisse abgestellt. Erst die Kenntnis derjenigen Tatsachen, von denen persönliche Entschlüsse jeweils abhängig gemacht werden, vermag den zu einer politischen Entscheidung aufgerufenen Bürger in die Lage

---

17) Vgl. z.B. Scheuner, "Pressefreiheit" in VVDStRL Heft 22, 1965, S.19; Schüle in Schüle-Huber, Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit, 1961, S.26; Düwel "Das Amtsgeheimnis" in Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd.23, S.121/122; Gross "Verschwiegenheitspflicht der Bediensteten und Informationsrecht der Presse", S.23.

18) So sieht es vor allem das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 20/162 ff. (174) = NJW 1966/1604 (Teilurteil im sog. "Spiegel"-Verfahren), wenn es ausführt: "Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben." Vgl. auch die Ausführungen des OVG Münster in DÖV 1966/206 ff. (206/207), die das Thema "Meinungsäußerungsfreiheit - politische Tätigkeit" behandeln. Vgl. ferner die Entscheidung des LG Hamburg in NJW 1967/582 ff.(584). Dort wird darauf hingewiesen, daß der Richter selbst bei der Entscheidung der Frage, ob kommunistische (SED-) Zeitungen in der Bundesrepublik eingezogen werden müssen, mangels anderweitiger Gefährdung auf das berechtigte Unterrichtungsbedürfnis der Öffentlichkeit "abwägend" Bedacht" nehmen könne. Den meisten Bürgern der Bundesrepublik fehlten ausreichende Kenntnisse über den Kommunismus, seine Denkansätze in philosophischer, historischer und ökonomischer Hinsicht, seine Begriffe und Argumentationsmethode. Die Duldung ostdeutscher kommunistischer Zeitungen und ihre gelegentliche Lektüre ließen immerhin erwarten, daß der eine oder andere Bundesbürger dadurch veranlaßt werde, sich mit kommunistischen Argumenten, Angriffen und Behauptungen zu befassen. Vgl. dazu auch Woesner "Reform des Staatsschutzstrafrechts in NJW 1967/753 ff.

zu versetzen, sich sachlich zu erklären. Welchem Kandidaten man sein Vertrauen schenken, welcher Partei man sein Vertrauen entziehen wolle, könne man erst entscheiden, wenn man über eine Reihe von Grundtatsachen zuverlässig unterrichtet sei, meint Düwel,[19] der darüberhinaus mit Recht hervorhebt, daß die Kenntnis des politischen Programms der Bewerber nicht genüge: denn ob es Zustimmung verdiene, könne man erst beurteilen, wenn man wisse, wo es im Staate "hapert" und wo es etwas zu verbessern gebe.[20] Die Möglichkeit, sich zu entscheiden, das Recht, zu wählen, setzt logischerweise die Kenntnis der Dinge voraus, über die entschieden oder zwischen denen gewählt werden soll. Eine politische Meinung, so hat es das OLG Hamburg[21] ausgedrückt, ist das Ergebnis von Beobachtungen von äußeren Tatsachen und die eigene Stellungnahme dazu.

Im Hinblick auf seine Rechte ist die Information des Bürgers deshalb notwendig und unabdingbar. Eine Demokratie, die sich richtig versteht und nicht bloßes Aushängeschild ist, ist auf den unterrichteten Staatsbürger geradezu angewiesen.[22] Sie unterscheidet sich grundlegend vom "Obrigkeitsstaat, der der Masse und ihrem beschränkten Untertanenverstand"[23] mißtraut und ihr möglichst geringen politischen Einfluß einräumen will. "In der Demokratie dagegen wirken alle Bürger gleichberechtigt an der staatlichen Willensbildung mit."[24]

---

19) "Das Amtsgeheimnis", S,121/122.

20) Düwel, a.a.O., S.121/122.

21) in NJW 1967/159 ff. (161).

22) Das meint auch Scheuner, "Pressefreiheit" in Heft 22 VVDStRL, 1965, wenn er auf S.19 ausführt, daß in der Demokratie das politische Gemeinwesen "nicht eine von oben kommende Autorität", nicht ein bloßer "Staatsapparat" oder ein "ensemble des services publics", eine geordnete Daseinsvorsorge ist, sondern aus der lebendigen Mitwirkung aller Bürger hervorgeht.

23) Löffler,"Der Verfassungsauftrag der Presse"-Modellfall Spiegel, S.3.

24) Löffler, a.a.O. S.3.

Auch am Beispiel Deutschlands der nationalsozialistischen Zeit[25] wird deutlich, welche Folgen das Nichtinformiertseinwollen oder die Trägheit und Unbekümmertheit des Bürgers, mit der er bestimmten politischen Entwicklungen gegenübersteht, zeitigen kann. Wenn es stimmt, daß der Deutsche die merkwürdige Eigenschaft habe, "vor politischen Fehlentwicklungen die Augen zu verschließen",[26] wobei er vergesse, welche Eigengesetzlichkeiten ein Irrtum entfalten könne, dann wird der Sinn der Information in möglichst großem Umfang mehr als deutlich. Dann kommt es mehr denn je darauf an, daß "jeder Einzelne endlich die Rolle zur Kenntnis nimmt, die dem Politischen in dieser dichten, spannungsgeladenen und katastrophenbelasteten Welt der Gegenwart zukommt".[27] Die umfassende Unterrichtung des Bürgers kann und wird dabei eine tragende Rolle spielen.

Ist damit die Bedeutung des Informiertseins des Bürgers[28] im Hinblick auf seine staatsbürgerlichen Rechte dargetan, so kommt es vor allem auf die Möglichkeiten an, die der Bevölkerung zu ihrer Unterrichtung offenstehen, insbesondere ob die gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten ausreichen oder genügend genutzt werden können. Soweit die Unterrichtung über die Ausübung staatlicher Gewalt auf dem Gebiet der gesetzgebenden und der rechtsprechenden Gewalt in Frage steht, kann sich der Bürger weitgehend selbst

---

25) Vgl.Scheuner,"Pressefreiheit" in VVDStRL,Heft 22, 1965,S.5: "Wo immer sich eine Regierung von den Grundlagen freiheitlicher Staatsführung zu entfernen beginnt, wird das an der empfindlichsten Stelle, bei der Pressefreiheit, alsbald erkennbar."

26) Obermayer,"Staatsdemokratie und Parteidemokratie"in ArchPR Nr.61/1964,S.477 ff.(480).

27) Vgl.Obermayer, a.a.O. S.480.

28) Über die Bedeutung der Information und des Informationsrechts im arbeitsrechtlich-gewerkschaftlichen Bereich vgl.BAG in NJW 1967/843ff:"Wenn aber die Gewerkschaften hinsichtlich ihres Bestandes und ihrer Betätigung in einem Kernbereich grundrechtlich (Art.9 GG) geschützt sind, so muß dieser Schutz ihre Informationstätigkeit...umfassen.Denn diese ist eine notwendige Voraussetzung für den Bestand und die Betätigung der Koalition.Die Information ihrer Mitglieder hält sie zusammen."

informieren, denn die Sitzungen der gesetzgebenden Körperschaften - des Bundestages gemäß Art. 42 Abs.1 Satz 1 GG sowie der Landtage gemäß den entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen - und die der Gerichte gemäß § 169 Satz 1 GVG sind grundsätzlich öffentlich.[29] Damit ist aber aus einer Reihe von Gründen nicht viel gewonnen. Einmal kann das Recht des Bürgers auf Zugang zu den öffentlichen Sitzungen der Parlamente oder der Gerichte in vielen Fällen deshalb nicht verwirklicht werden, weil die dafür vorgesehenen Räumlichkeiten nicht genügend Platz bieten und daher wegen Überfüllung geschlossen werden müssen, damit ein ordnungsgemäßer Ablauf der Sitzungen gewährleistet wird. Man denke nur an Gerichtsverhandlungen, in denen beispielsweise bekannte, prominente Personen angeklagt sind. In der Praxis sind die Gerichte in solchen Fällen längst dazu übergegangen, Platzkarten auszugeben. Zuschauern, die leer ausgehen, ist dann der Zutritt zu der Verhandlung verwehrt.

Ein weiterer Grund dafür, daß ein großer Teil der Bevölkerung, selbst wenn er wollte, die Öffentlichkeit der Parlaments- oder Gerichtsverhandlungen nicht zu seiner Unterrichtung nutzen könnte, ist die Tageszeit, zu der diese Sitzungen stattfinden. Denn vormittags oder nachmittags - wann auch immer die genannten Gremien zusammentreten - wird der Bürger, der sich unmittelbar informieren will, in den meisten Fällen zu diesen Zeiten nicht die Verhandlungen besuchen können, weil er in einem Arbeitsverhältnis steht. Der Arbeitgeber wird derartigen Verlangen gegenüber auf der Erfüllung der Arbeitspflicht bestehen.

---

29) Das gilt allerdings nur mit Einschränkungen, da für bestimmte Verfahren die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen vorgeschrieben ist, vgl. z.B. §§ 170, 171a, 172 GVG. Außerdem bezieht sich § 169 Satz1 GVG, da das Gerichtsverfassungsgesetz gemäß § 2 EGGVG nicht für alle Gerichtsbarkeiten gilt, beispielsweise nicht auf das weite Feld der Freiwilligen Gerichtsbarkeit. Vgl. dazu Kern, Gerichtsverfassungsrecht, 1965, 4. Kapitel, § 44 C I, S.303.

Zahlreiche andere Gründe dafür, daß die Öffentlichkeit der Sitzungen vom Bürger nicht genutzt werden kann, sind denkbar. So werden nur die wenigsten bereit sein, die Kosten beispielsweise für eine Reise zum Parlamentssitz aufzubringen, um dort eine wichtige Debatte zu einer entscheidenden Frage zu verfolgen und dgl. mehr.

Wenn aber der Grundsatz der Öffentlichkeit von Parlaments- und von Gerichtssitzungen nur unzureichende Information ermöglicht, dann bleibt lediglich ein Weg, dieses Ziel zu verwirklichen, nämlich die Einschaltung von Mittlern. In Betracht kommen dafür vor allem Rundfunk, Film, Fernsehen und die Presse. Diese üblicherweise unter dem Begriff Massenkommunikationsmittel zusammengefaßten Vermittler der Information sind geeignet, diese Rolle zu übernehmen. Die unmittelbare Öffentlichkeit in Gesetzgebung und Rechtsprechung wird auf diesem Weg zur mittelbaren Öffentlichkeit.[30] Erst durch diese mittelbare Öffentlichkeit, die darin besteht, daß die Vertreter der Massenkommunikationsmittel an den öffentlichen Sitzungen teilnehmen und ihre Wahrnehmungen weitervermitteln, wird die Unterrichtung des Bürgers in großem Umfang Wirklichkeit. Die Unterrichtung des Bürgers durch die Massenkommunikationsmittel setzt voraus, daß die Vermittler der Informationen selbst informiert werden, und zwar besser als ihr Publikum oder ihre Abnehmerschaft, denn wer andere informieren soll, muß selbst besser informiert sein.[31]

Was die Information der Bevölkerung über die staatliche Tätigkeit im Bereich der gesetzgebenden und rechtsprechenden Gewalt betrifft, ist eine umfassende Berichterstattung durch Presse, Funk, Film und Fern-

---

30) Gross, "Verschwiegenheitspflicht der Bediensteten", S.23/24.

31) Löffler, "Der Informationsanspruch der Presse und des Rundfunks" in NJW 1964/2277 ff. (2278).

sehen auf Grund des Öffentlichkeitsprinzips der Sitzungen ohne weiteres gewährleistet. Anders aber ist die Situation im Bereich der vollziehenden Gewalt. Auf dem Gebiet der Verwaltung gibt es öffentliche Sitzungen nicht in der Breite, wie es in den beiden anderen Bereichen staatlicher Tätigkeit der Fall ist.[32] Angesichts des grundsätzlichen Geheimhaltungsprinzips der Verwaltungstätigkeit[33] bleibt dem Bürger der Blick auf die Vorgänge innerhalb der Verwaltung in vielen Fällen verschlossen. Auf diesem "weiten Feld" staatlicher Tätigkeit würden deshalb nur wenige Informationen nach außen dringen, wenn sich nicht für die Arbeit der Presse Gesichtspunkte anführen lassen, denen - in bestimmten Grenzen - dem Geheimhaltungsgrundsatz gegenüber der Vorrang eingeräumt werden muß.

II. Kontrolle und Kritik der Staatstätigkeit

Für die Entscheidung der Frage, wie der Gegensatz zwischen Geheimhaltungsinteresse und Informationsinteresse beseitigt werden kann, spielt eine Überlegung eine wesentliche Rolle, die im Sinn der Öffentlichkeit von Vorgängen und der Veröffentlichung in der Presse oder durch andere Massenkommunikationsmittel wurzelt. Das Prinzip der Öffentlichkeit hat nicht nur die Bedeutung, den Bürger zu informieren. Die Information ist lediglich Voraussetzung für Kontrolle und Kritik, die ein demokratisches Staatswesen erst zu dem machen, was es sein will. Löffler[34] hat dies in die Worte gefaßt, daß die Demokratie ihre Hoffnung

---

32) Öffentliche Sitzungen gibt es beispielsweise in der Kommunalverwaltung; vgl. außerdem § 32 Abs.1 BWahlG und § 50 BWahlO. Vgl. außerdem Gross, "Zum Auskunftsanspruch der Presse", in ArchPR Nr.62/1965, S. 589.

33) Düwel, "Das Amtsgeheimnis", S.114.

34) "Der Verfassungsauftrag der Presse - Modellfall Spiegel" - S.3.

auf die schöpferische und kritische Mitarbeit der Bürger setze. Ähnliche Wendungen hat der Bundesgerichtshof in seiner Entscheidung zum sog. Fall Pätsch[35] gebraucht.

Für das Gebiet der Legislative bedeutet das Prinzip der Öffentlichkeit der Parlamentssitzungen, das als zwingender Satz des Verfassungsrechts angesehen wird,[36] "eine wertvolle Ergänzung des demokratischen Prinzips, da es eine gewisse Publizität der Parlamentsarbeit bewirkt und damit gleichzeitig eine gewisse Kontrolle von seiten des Volkes ermöglicht."[37] Dieser Gedanke hat auch in Abs.3 des Artikels 42 GG seinen Ausdruck gefunden. Ratio dieser Bestimmung, nach der wahrheitsgetreue Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse von jeder Verantwortung frei bleiben, ist vor allem auch das Ermöglichen einer Kontrolle der Parlamentsarbeit.[38]

---

35) BGHSt. 20/342 ff. (361 und 362) = NJW 1966/1227 ff. (1230) : Einen Gesetzes- und insbesondere einen Verfassungsverstoß könne jedermann "wie jeden Mißstand im öffentlichen Leben mit dem Ziel der Beseitigung rügen". "Der verantwortungsbewußte Staatsbürger sieht darin (im Grundrecht der freien Meinungsäußerung) nicht nur ein Recht, sondern einen Aufruf zu tätiger Mitarbeit im Staate."

36) Vgl. Mangoldt-Klein, Anm. III 1 zu Art.42, S.927; Maunz-Dürig, Grundgesetz, Rdnr.1 zu Art.42 GG.

37) Maunz-Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 1 zu Art.42 GG; Mangoldt-Klein, Anm. III 2 zu Art.42, S.927.

38) Nawiasky, a.a.O., S.88 ff.: ferner v.Mangoldt-Klein, Anm. V 1 zu Art. 42, S. 033; Maunz-Dürig, a.a.O., Rdnr. 28 zu Art. 42; Ridder, "Meinungsfreiheit" in "Neumann-Nipperdey-Scheuner" Die Grundrechte, Bd. II, S.243 ff. (S.279).

Auch im Bereich der Justiz soll die Öffentlichkeit zweierlei bezwecken: einmal soll durch die Publizität der Gerichtsverhandlungen das Vertrauen in die Rechtsprechung gewährleistet werden[39] - ein Ziel, bei dem die Justiz nach Heusinger[40] notwendigerweise auf die Presse angewiesen ist - und zum zweiten soll dadurch der Staatsbürger die Möglichkeit erhalten, Kritik an den Entscheidungen der Gerichte zu üben.[41] Dem Gesetzgeber sind die Bestimmungen über die Öffentlichkeit wegen des mit ihnen verfolgten Zweckes "ungemein wichtig" gewesen,[42] so daß er in ihrer Verletzung unter allen Umständen einen (sogenannten absoluten) Revisionsgrund sah, auch wenn das Urteil gar nicht auf diesem Fehler beruhen kann.[43]

So bleibt schließlich zu entscheiden, ob das Prinzip der Öffentlichkeit auch für das dritte Gebiet staatlicher Betätigung, die Exekutive gilt. Als Verwaltung bedeutet die handelnde Staatsgewalt Tätigwerden im Dienst der allgemeinen Aufgaben und Zwecke der Öffentlichkeit oder zur Befriedigung ihrer Interessen oder Kulturbedürfnisse.[44] An der Art und Weise des Zustandekommens von Beschlüssen der Exekutive, an der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und Mißständen in den Verwaltungsverfahren und -vorgängen, ist der Bürger interessiert. Wie aber soll der Bürger, wenn im Staate etwas nicht in Ordnung ist, den Sachverhalt erfahren, da die Exekutive das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich nicht kennt. Wie soll eine Presse den Bürger unterrichten, wenn sie von den meisten internen Vorgängen nichts erfährt?[45]

Die Antwort auf diese Frage ergibt sich aus dem Wesen der freiheitlichen Demokratie, auf die sich das Grund-

---

39) Kern, Gerichtsverfassungsrecht, Studienbuch, 1965, S.309; RGSt 70/109.
40) "Die Aufgaben der Justiz" in ArchPR Nr.63/1965, S.510 ff. (S.511).
41) Heusinger, a.a.O., S.511.
42) Kern, a.a.O., S.309.
43) Vgl.z.B. § 838 Nr.6 StPO und § 551 Nr.6 ZPO.
44) von Turegg-Kraus, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 4.Aufl g., 1962, S.5.
45) Geiger, "Gedanken zu einem neuen Presserecht" in ArchPR. Nr.27/1959, S.41 ff.

gesetz festgelegt hat. Im Mittelpunkt dieser Demokratie steht der Bürger, dem sie dient. Ihr Vorbild ist der mündige Staatsbürger, der mitdenken und kritisieren soll, wo Fehler und Mängel sich im Staat ausbreiten. Dazu wäre der Staatsbürger aber gar nicht in der Lage, wenn die Arbeit der Exekutive unter dem Grundsatz der Geheimhaltung stände. Aus der demokratischen Staatsauffassung ist deshalb auf eine grundsätzliche Publizität der Tätigkeit der Exekutive zu schließen, allerdings mit der Einschränkung, daß überwiegende schutzwürdige Interessen nicht entgegenstehen.[46)]

Ihrer Arbeits- und Wirkungsweise nach ist die Presse ein geeigneter Mittler von Informationen aus allen Bereichen der Staatstätigkeit, die der Bevölkerung die Ausübung ihrer staatsbürgerlichen Rechte der Kontrolle und Kritik ermöglichen. Dem Staatsbürger das Bild seines Staates "voll und wahrheitsgetreu" zu zeigen, gehört nach Genscher[47)] zu den vornehmsten Tätigkeiten einer unabhängigen, freiheitlichen und verantwortungsbewußten Presse. Damit die Presse diese Arbeit überhaupt verrichten kann, bedarf sie der Unterrichtung durch die Behörden.[48)]

III. Mitwirkung an der Bildung der öffentlichen Meinung

Neben der Unterrichtung des Bürgers und der Weitergabe von Informationen, die ihm die sinnvolle Ausübung seiner staatsbürgerlichen Rechte ermöglicht, bleibt der Presse ebenso wie den anderen Massenkommunikationsmitteln

---

46) So Ridder auf der 16. Arbeitstagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit, abgedr. bei Löffler, "Der Informationsanspruch der Presse" in "ZV und ZV"m Heft 46/47, 1964, S.2096.

47) ArchPR Nr.65/1965, S.561.

48) Heinemann, "Der publizistische Landesverrat"in NJW 1963/4 ff; Gross "Zum Auskunftsanspruch der Presse" in ArchPR Nr. 62/1965, S.490.

ein weiteres, umfangreiches Betätigungsfeld: die Mitwirkung an der Bildung der öffentlichen Meinung.

Was ist, wie entsteht öffentliche Meinung? Nach Krüger[49] ist sie nicht etwa nur eine Summe oder ein Querschnitt von"Meinungen", da die Eigenschaft der Selbständigkeit aus den einzelnen Meinungen "gerade nicht ein Ganzes zu schaffen vermag und daß vor allem für die Richtigkeit sowohl der einzelnen Meinung wie eines etwaigen Ganzen noch nicht Sorge getragen ist". Negativ auszugrenzen ist nach Krüger auch die Meinung der"Weisen",[50] weil die öffentliche Meinung ihr nicht folgen könne. Die öffentliche Meinung sei dann "vorzugsweise die Meinung der Mittelklassen, welche sich ein selbständiges Urteil erlauben und dasselbe gemeinsam aussprechen".[51]

Der Bezug auf die Meinung der Mittelklassen läßt die Vorstellungen anklingen, die der Liberalismus mit der öffentlichen Meinung verband. Die liberale Epoche, in der der Begriff der öffentlichen Meinung eine zentrale Stellung einnahm,[52] verknüpfte mit diesem Phänomen die Idee, "daß freie und ungehinderte Diskussion der Vernunft, der erleuchteten Einsicht die Oberhand geben werde".[53] "Die aufgeklärte Meinung", so hat es Scheuner ausgedrückt, "birgt in sich Garantien der Richtigkeit."[54]

Ähnliche Überlegungen liegen Krügers Vorstellungen von der Richtigkeit der öffentlichen Meinung zugrunde. Die einzelne Meinung sei zunächst keine Gedankenreihe von allgemeiner Gültigkeit.[55] "Sie betrachtet sich

---

49) Staatslehre, S.440.

50) Staatslehre, S.440.

51) Staatslehre, S.440.

52) Vgl.Scheuner,"Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22,1965, S.20;Habermas,"Strukturwandel der Öffentlichkeit", S.40 ff., S.104 ff.

53) Scheuner, a.a.O., S.20.

54) Scheuner, a.a.O., S.20;Habermas, a.a.O., S.40 ff.,104 ff.

55) Vgl. Krüger, Staatslehre, S.442.

selbst als etwas subjektives, was richtig sein kann, und daher als etwas vorläufiges, der Ergänzung und der Berichtigung bedürftiges angesehen werden will."[56] Das entscheidende Moment, durch das die einzelne Meinung auch zur richtigen werde, sei das Korrektiv der Öffentlichkeit der Meinungsäußerung und des Meinungsaustausches. Krüger hat diesen Prozeß mit der Figur des Wettbewerbs in der Marktwirtschaft verglichen,[57] nach dessen Modell die Aufbereitung der eigenen Meinung das Ergebnis einer Einwirkung seitens dritter Meinender sein soll. In der Auseinandersetzung mit der (gleichfalls noch der Korrektur bedürftigen) Meinung anderer entsteht die richtige, "eben die öffentliche Meinung".[58]

Ist nun dieser Begriff der öffentlichen Meinung, der - von den Auffassungen des 18. Jahrhunderts mit seinen Vorstellungen von qualitativen Momenten[59] ausgehend - im Liberalismus als die Meinung der Mittelschichten gedeutet wurde, überhaupt noch in der Lage, Dienste für unser heutiges Verständnis zu leisten?[60] Kann dieser Begriff im Zeitalter der pluralistischen Gesellschaft mangels einer großen homogenen Bevölkerungsschicht noch relevant sein?

Die Soziologie der Gegenwart bestreitet dies zum Teil oder äußert sich kritisch zur Weitergeltung der öffentlichen Meinung.[61] Scheuner hat diese Tendenz, die insbesondere in der neueren Soziologie zum Ausdruck komme, auf folgende Weise beschrieben: "Man löst die Konzeption auf in das Gegeneinander der Gruppenmeinungen, die

---

56) Krüger, a.a.O., S.442.

57) Krüger, Staatslehre, S.440.

58) Krüger, a.a.O., S.440.

59) Es mußte sich ursprünglich um die Meinung einer "verständigen Schicht",der Gelehrten oder der Gruppe von "Bildung und Besitz" handeln;vgl.dazu Scheuner, "Pressefreiheit", Heft 22, VVDStRL 1965, S.20.

60) Die gleiche Fragestellung im wesentlichen auch bei Scheuner,"Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22, 1965,S.20.

61) Vgl.Scheuner,"Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22,1965, S.23 mit weiteren Nachweisen.

zunehmende Aufhebung des Gegensatzes zwischen öffentlicher und privater Sphäre, den Verlust der auszeichnenden Rationalität in der Breite plebiszitärer Vorgänge, die heute zugleich begleitet werden von wachsender Passivierung der Bevölkerung und durchgängiger Manipulierung der Meinungsformung durch Massenmedien, Verbände und Parteien."[62]

Die Frage, ob der Begriff der öffentlichen Meinung noch in der Gegenwart Geltung beanspruchen kann, läßt sich nicht durch einen Vergleich zwischen heute und gestern entscheiden. Es ist eine Tatsache, daß sich die Faktoren, die die öffentliche Meinung bilden, gegenüber dem 19. und 18. Jahrhundert gewandelt haben. Entscheidend allein ist der Gesichtspunkt, daß die neue Art und Weise, in der sich die öffentliche Meinung gegenüber ihren historischen Vorbildern fortgesetzt hat und ständig weiter fortsetzt, nicht auch zu einem Wandel in der Funktion der öffentlichen Meinung geführt hat.

Kennzeichnend für die heutige Situation ist das Hervortreten der Gruppenmeinung. Zutreffend weist Scheuner darauf hin, daß sich das Individuum heute nicht mehr hörbar zu machen vermag, es sei denn, es handelt sich um hervorragende Einzelne, um einen Fachmann oder einen berühmten Autor.[63] In der Regel sind es die Stimmen der Interessenverbände, denen Gewicht beigemessen wird. Die Art und Weise der öffentlichen Diskussion, ihr Charakter, ist durch die Vielfalt der Meinungen im Vergleich zu Vorstellungsbildern etwa des Liberalismus zwar verändert worden. Die Funktion der öffentlichen Meinung wurde aber dadurch nicht aufgehoben.[64]

---

62) Scheuner, a.a.O., S.23.

63) "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22, 1965,S.23.

64) So auch Scheuner, "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22, 1965, S.23.

Dieses "schwer überschaubare Geflecht von Äußerungen",[65] "ein so buntes Gemisch von vielerlei Gedanken, Wertungen, Gefühlsäußerungen",[66] entspricht dem heutigen Bild von der pluralistischen Gesellschaft, in der die öffentliche Meinung auf vielfältige Weise wirkt. In die öffentliche Meinung, so hat es das Bundesverfassungsgericht[67] ausgedrückt, gehen ein "die vielfältigen, sich möglicherweise widersprechenden, ergänzenden, gegenseitig beeinflussenden Wertungen, Auffassungen und Äußerungen des Einzelnen, der Gruppen, der politischen Parteien, Verbände und sonstigen gesellschaftlichen Gebilde, die ihrerseits von einer Vielzahl von (politisch relevanten) Tatsachen, zu denen auch Entscheidungen des Staates und Äußerungen und Maßnahmen staatlicher Organe gehören, beeinflußt sind." Zu Funktion und Wirkungsweise meint das Bundesverfassungsgericht an anderer Stelle:[68] "Weiterhin versuchen Gruppen, Verbände und gesellschaftliche Gebilde verschiedener Art auf die Maßnahmen der Regierung und die Beschlüsse der gesetzgebenden Körperschaften im Interesse ihrer Mitglieder einzuwirken. Vor allem aber sind es die politischen Parteien, die zwischen den Wahlen im Sinn der von ihnen mitgeformten Meinung des Volkes die Entscheidung der Verfassungsorgane, insbesondere die Beschlüsse der Parlamente, beeinflussen; sie wirken auch auf die Bildung des Staatswillens ein".[69]

Von einer derartig bestimmten Funktion und Wirkungsweise der öffentlichen Meinung geht auch die Lehre aus.[70] Die demokratische Verfassung, so meint Scheuner,[71]

---

65) Scheuner, a.a.O., S.26.

66) Ermecke, "Über Pressefreiheit und Presseverantwortung", 1965, S.22.

67) BVerfGE 8/113.

68) BVerfGE 20/56 ff. (99).

69) Vgl.auch BVerfGE 3/19 (26);5/85 (134);14/121(133).

70) z.B. Krüger,Staatslehre, S.452; Scheuner,Pressefreiheit, VVDStRL, Heft 22, 1965,S.26ff.

71) "Pressefreiheit", a.a.O., S.30.

lebe nicht nur in den institutionellen Willensentscheidungen von Wählerschaft und Staatseinrichtungen. Das Verfassungsleben beruht gerade in der modernen Zeit dank der erleichterten Übermittlung von Wort und Meinung auf einer weit über die Relation Regierung-Parlament hinausgreifenden ständigen öffentlichen Auseinandersetzung der Kräfte, die sich in Reden, Erklärungen, Forderungen der Verbände, Versammlungen abspielt, aber gegenständlich zusammengefaßt und für die Meinungsbildung wirksam gemacht wird erst durch die Presse und die anderen Massenmedien.[72)]

Den beabsichtigten Einfluß der öffentlichen Meinung auf die Staatsorgane hebt Krüger[73)] hervor. Daß eine Wirkung auf dem Sektor staatlicher Handlungsformen stattfinden soll, steht nach Krüger[74)] heute ebenso außer Zweifel,[75)] wie die Auffassung, daß Parlament und vor allem auch Regierung[76)] im Hinblick auf die öffentliche Meinung ihres Amtes zu walten haben. Allerdings kann es keine schrankenlose Beeinflussung der Staatsorgane geben, da sonst keine Bewegungsfreiheit für ihre Repräsentanten bliebe. So schränkt denn auch Krüger richtigerweise ein:[77)] "Es ist nicht die Aufgabe der öffentlichen Meinung, Ministerien zu machen oder zu stürzen, und noch weniger kann es der Presse gestattet sein, die Regierung in einen Krieg hineinzutreiben. Da nämlich die öffentliche

---

72) "Pressefreiheit", a.a.O., S.30.

73) Krüger, Staatslehre, S.452.

74) Krüger, a.a.O.,S.452.

75) Für die Beziehung öffentliche Meinung-Parlament zitiert Krüger,a.a.O.,S.452,Paul Laband,"Das Staatsrecht des deutschen Reichs",S.345:"Die Öffentlichkeit und die durch diese vermittelte fortwährende Wechselwirkung zwischen dem Reichstag und der öffentlichen Meinung gehört zum Wesen aller parlamentarischen Tätigkeit."

76) In diesem Zusammenhang zitiert Krüger(a.a.O.,S.442) J.Fröbel,"Kleine politische Schriften",II (1866), S.237:"Die Kunst des Regierens mit der öffentlichen Meinung und unter Umständen sogar durch die öffentliche Meinung ist ein wesentlicher Bestandteil der modernen Regierungskunst geworden..."

77) Staatslehre,S.452,mit zahlreichen weiteren Literaturhinweisen.

Meinung als Institut der unmittelbaren Demokratie einen der Anfänge, Parlament und Regierung aber das Ende des Repräsentationsvorganges bilden, hieße es - am Maßstab der Richtigkeit gemssen - die Dinge auf den Kopf stellen, wenn man Parlament und Regierung zu bloßen Exekutoren der öffentlichen Meinung erklären wollte."[78]

In dieser Allgemeinheit kann den Ausführungen Krügers nicht in allen Punkten gefolgt werden. Die Überlegung, Parlament und Regierung könnten nicht zu "bloßen Exekutoren" der öffentlichen Meinung werden, dürfte zu formal sein, wenn man sich vor Augen hält, daß die Öffentlichkeit in manchen Situationen geradezu den Rücktritt eines Ministers fordern muß. Ist die öffentliche Meinung begründet, kann die Verwirklichung ihrer Forderung auch gar nicht auf Bedenken stoßen.

Die vornehmste Funktion der öffentlichen Meinung sieht Krüger[79] nicht so sehr darin, den Staatsrepräsentanten Auffassungen, Argumente und dergleichen mehr zu liefern, sondern vor allem in der Bildung eines Gegenpols, "von dem sich absetzend die fortgeschrittenen Elemente des Repräsentationsvorganges sich aufbereiten".[80] Insgesamt sei die öffentliche Meinung "... der unentbehrliche Gesprächspartner von Parlament und Regierung".[81]

---

78) Krüger, a.a.O., S.452.

79) Staatslehre, S.454.

80) Krüger, a.a.O., S.454, begründet diese Ansicht nicht. Auch eine solche Funktion dürfte der öffentlichen Meinung zuzusprechen sein. Denn wenn die öffentliche Meinung der unentbehrliche Gesprächspartner von Parlament und Regierung sein soll (vgl. Fußn.81) und das bessere Argument für sich hat, dann sollte sich auch die Regierung oder Parlament dieses Arguments bedienen.

81) Krüger, a.a.O., S.454.

Ähnliche Umschreibungen der Wirkungsweise der öffentlichen Meinung finden sich bei Arndt,[82] Rudolph[83] und Oncken.[84] Arndt[85] hat unter Berufung auf das Bundesverfassungsgericht[86] die Ansicht vertreten, daß die öffentliche Meinung als ein Rechtsgut erscheine, "dem die Staatsmacht zu dienen hat". Rudolph[87] hält die Begriffsbestimmung "Öffentliche Meinung ist ein Verhaltenszusammenhang der modernen Gesellschaft" für richtig, während Oncken[88] eine Definition zu geben versucht, die praktisch darauf hinausläuft, die einzelnen Ausdrucksformen der öffentlichen Meinung wiederzugeben.[89]

In der Tat läßt sich die öffentliche Meinung, will man ein vollständiges Bild von ihr vermitteln, kaum anders als ausführlich beschreiben. Nur schwerlich kann man das Phänomen der ständig vor sich gehenden öffentlichen Erörterung allgemeiner Fragen, "deren Merkmal die Offenheit, d.h. ihre Vielgestaltigkeit sowie die Abwesenheit zentraler Lenkung ist und die in ihren leitenden Vorstellungen wie vor allem ihrer gelegentlich hervorbrechenden Spontaneität doch stets auch repräsentativ, d.h. im Sinne nicht einer zufälligen, sondern einer unterrichteten Ansicht ein Element in der Formung des demokratischen politischen Prozesses"[90] genannt werden kann, in Worte fassen.

---

82) "Die öffentliche Meinung - das unsichtbare Parlament" - Löffler-Arndt-Noelle-Neumann-Haacke, 1962, S.1 ff.

83) "Meinungsbildung, Öffentliche Meinung" in Evangel.Sozial-lexikon, 1963, S.847, zit.bei Ermecke, a.a.O., S.22, Fußn. 25.

84) "Politik,Geschichtsbeschreibung und öffentliche Meinung" in "Historisch-Politische Aufsätze und Reden", Bd. 1, S.336 (zit.bei E.Fraenkel, "Demokratie und Öffentliche Meinung" in "Zeitschrift für Politik" 1963, S.309)

85) a.a.O., S.1.

86) BVerfGE 5/85; 7/198.

87) a,a.O., S.847.

88) a.a.O., S.336,zit.bei Ermecke,a.a.O.,S.22

89) a.a.O.,S.336.

90) Scheuner,"Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22,1965,S.26.

Wenn man versucht, den Begriff der öffentlichen Meinung auf eine knappe Formel zu bringen, so läßt sich am ehesten noch eine Definition verwenden, wie sie auf der Saarbrücker Staatsrechtslehrertagung von Scheuner[91] erarbeitet worden ist. Danach bleibt der Begriff der öffentlichen Meinung - auch nach der Auflösung der älteren Ideologie von der Richtigkeit einer rationalen und gebildeten Meinung - auch in der pluralistischen Gesellschaft[92] verwendbar zur Bezeichnung der "Strömungen innerhalb einer heute vorwiegend durch Gruppenzusammenhänge bestimmten offenen politischen Diskussion."[93] [94]

Will die Presse das ihrige dazu leisten, daß diese Diskussion überhaupt zustande kommt und in Fluß gehalten wird, so bedarf sie der Information durch den Staat, soweit es um staatliche Beiträge bei der Bildung der öffentlichen Meinung geht.

---

91) v. 9. bis 11. Oktober 1963, VVDStRL, Heft 22, 1965, Leitsatz I, 4a, S. 93 = (DÖV 1963/865 ff. (867).

92) VVDStRL, Heft 22, 1965, S.93; vgl. auch Ermecke, a.a.O., S.29, Fußn.29: danach ist das wesentliche der sog. pluralistischen Gesellschaft nicht das tatsächliche Vorhandensein, sondern das von den Gruppen reklamierte und ihnen eingeräumte Recht zur Eigenexistenz und zur Existenzentfaltung und -betätigung.

93) VVDStRL, Heft 22, 1965, Leitsatz I 4a, S.93.

94) Vgl. auch die Begriffsbestimmung Ermeckes, a.a.O., S.22, Fußn. 25: "Öffentliche Meinung ist ein Komplex von Ansichten und Bewertungen von herausragenden Persönlichkeiten, weltanschaulichen, kulturellen oder politisch-sozialen Sinngefügen, wodurch das praktische Verhalten einzelner oder Gruppen beeinflußt und oft genug determiniert wird."

IV. Das Informationsrecht des Bürgers

Die Frage, ob der Presse ein Informationsanspruch zusteht,[95] erhält ihre Bedeutung dadurch, daß sich das Grundgesetz in Art. 5 Abs.1 Satz 1[95a] auf eine Informationsfreiheit des Einzelnen festgelegt hat, die in den "allgemein zugänglichen Quellen" ihre Schranken findet. Dieses Recht, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten, ist nach den Erfahrungen der nationalsozialistischen Zeit als ergänzendes Grundrecht zur früheren Regelung hinzugekommen, vor allem, um das Verbot des Hörens irgendwelcher Rundfunksendungen für die Zukunft unmöglich zu machen.[96] Aber aus der Formulierung "allgemein zugänglich" muß geschlossen werden, daß Art. 5 Abs.1 Satz 1 keine neuen Informationsquellen schaffen, sondern lediglich bereits bestehende dadurch sichern will, daß er der Staatsgewalt jeden Eingriff verbietet, der nicht durch Art. 5 Abs. 2 gedeckt ist.[97] Damit wird die ungehinderte Unterrichtung aus "bisher, üblicherweise und zusätzlich demnächst mit der Weiterentwicklung der Technik und der Lebensgewohnheiten" allgemein zugänglichen Quellen gewährleistet.[98]

---

95) Vgl. dazu unter C II 4, S.118-126.

95a) Die Frage, inwieweit Art. 5 Abs.1 Satz 1 GG für das Thema dieser Untersuchung Bedeutung erlangt, wird an drei verschiedenen Stellen in jeweils anderen Zusammenhängen behandelt. Während auf S.31 ff. geprüft wird, ob das in Art. 5 Abs.1 Satz1 GG geregelte Informationsrecht des Bürgers soweit reicht, daß sich ein eigenes Informationsrecht der Presse etwa als überflüssig erweisen könnte, liegt der Schwerpunkt der Erörterung des Art. 5 Abs.1 Satz 1 GG auf Seite 43 ff. darauf, daß der Verfassungsgesetzgeber davon abgesehen hat, ein Informationsrecht der Presse ausdrücklich in Art.5 GG aufzunehmen. Auf Seite 135 ff. schließlich wird zu Überlegungen Stellung bezogen den Informationsanspruch der Presse aus Art. 5 Abs.1 Satz 1 GG abzuleiten.

96) Maunz, Deutsches Staatsrecht, S. 113.

Zu den allgemein zugänglichen Quellen - die Beschränkung der Informationsfreiheit des einzelnen Bürgers auf sie ist aus dem Charakter des Grundrechts als eines negativen Statusrechts zu erklären[99] - sind alle Zeitungen und Zeitschriften des In- und des Auslandes, überhaupt die gesamte Publizistik, also neben Tagesblättern und Wochenblätter auch Bücher, Filme, Schallplatten zu wählen, kurz: die Massenkommunikationsmittel Presse, Rundfunk, Film und Fernsehen.[100] Im übrigen ist die Antwort auf die Frage, wann es sich um eine für die Allgemeinheit fließende Quelle handelt, aus den Vorschriften der Rechtsordnung zu beziehen.[101] Nach Scheer sollen hier auch die Grundsätze des Anstands und der guten Sitten eine Rolle spielen.[102]

Diese Informationsfreiheit des Bürgers gibt aber dem Einzelnen kein Auskunftsrecht gegenüber den Behörden, denn sie hat lediglich das Recht zum Inhalt, sich zu informieren, und nicht, informiert zu werden. Angesichts dieser Entscheidung des Gesetzgebers läßt sich ermessen, von welch großer Bedeutung es ist, wenn der Presse ein "Recht auf Information" zusteht. Während der einzelne Bürger sich nur aus den allgemein zugänglichen Quellen informieren kann und kein eigenes Aus-

---

97) v.Mangoldt-Klein, Anm.V 1 und 2 b zu Art. 5, S.241/242; Düwel, "Das Amtsgeheimnis", S. 115; Ridder, "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte Bd.2, S.275; Zinn-Stein, Verfassung des Landes Hessen, Komm., Anm.2 zu Art.13; vgl. auch Lepper, "Die staatlichen Archive und ihre Benutzung" in DVBl. 1963/315 ff.

98) Vgl.v. Mangoldt-Klein, Anm.V 2b zu Art.5, S.242.

99) v.Mangoldt-Klein, Anm.V 2 zu Art.5, S.241.

100) Löffler, "Der Informationsanspruch der Presse und des Rundfunks" in NJW 1964/2277 ff. (2277); Scheer,Deutsches Presserecht, 1966, S.194.

101) Scheer, Deutsches Presserecht, S.194.

102) Scheer, Deutsches Presserecht, S.194:"Es gibt auch ungeschriebene Gesetze,deren Beachtung im Interesse eines geordneten friedvollen Zusammenlebens des Staatsbürgers geboten ist."

kunftsrecht gegenüber dem Staat und seinen Behörden hat, versetzte ein Anspruch der Presse auf Information durch den Staat das auskunftverlangende Presseunternehmen erst in die Lage, den Bürger bei weitem umfangreicher zu informieren, als es diesem nach Art.5 Abs.1 Satz 1 selbst möglich ist. Dabei könnte der Presse - selbst Informationsquelle - nicht entgegengehalten werden, sie sei an die "allgemein zugänglichen Quellen" gebunden, da die Erfüllung der Informationsaufgabe voraussetzte, daß die Presse ihrerseits "aus anderen Quellen gespeist" würde.[103] Die Bedeutung des Informationsanspruchs der Presse läge gerade darin, daß er nicht auf die "allgemein zugänglichen Quellen" beschränkt würde, sondern der Erschließung der Quellen diente.[104] [105]

V. Die Praxis der Behörden

Ist damit die Bedeutung des Informationsrechts der Presse für die Allgemeinheit umrissen, so muß die Frage gestellt werden, ob die Begründung des Informationsanspruchs, die rechtliche Normierung des Auskunftsverlangens, überhaupt erforderlich ist. Die Antwort hierauf müßte dann verneinend ausfallen, wenn die um Auskunft angegangenen Behörden dem Ersuchen der Presse in einer Art und Weise entsprächen, die die rechtliche Begründung des Auskunftsanspruchs überflüssig machte, weil auch die Verrechtlichung des Informationsverlangens die Situation nicht verändern

---

103) v.Mangoldt-Klein, Anm.V 2c zu Art.5, S.242.

104) So zutreffend Groß, ArchPR Nr.62/1965,S.490, der die Erschließung der Quellen als das Wesen des Auskunftsanspruchs bezeichnet.

105) Nach Ridder ("Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd.2, S.270) stellen die Bundes- und die Landesverfassungsvorschriften über die Informationsfreiheit "auf jeden Fall eine Aufforderung an den Gesetzgeber und auch unmittelbar an die Behörden dar, den Nachrichtenorganisationen großzügig und wohlwollend" Auskunft zu erteilen.

könnte. Es gilt also zu klären, ob die Behörden auch ohne Berufung des jeweiligen Auskunftssuchenden auf sein Informationsrecht oder beim Fehlen eines solchen Anspruchs die Wünsche der Presse in vollem Umfang befriedigen.

Ein Blick auf die Literatur,[106] die sich mit dieser Frage beschäftigt hat, macht deutlich, daß das Verhältnis zwischen Behörden und Presse auch heute noch zu wünschen übrig läßt. Als wesentlichstes Hindernis, das einer Verbesserung dieser Beziehungen im Wege steht, muß die Neigung einer ganzen Reihe von Amtsvertretern angesehen werden, Vorgänge der Verwaltung mit dem Mantel des Geheimen zu verhüllen.[107] Darauf stellt Ridder[108] ab, wenn er die "Sekretierungstendenzen der staatlichen Bürokratie, die immer noch verbreiteten , von einem überholten Verfassungsbild und Staatsverständnis ausgehenden Vorstellungen von der staatlichen Ge-

---

106) Vgl. Ridder, JZ 1965/35 ff; Löffler in NJW 1964/2277 ff. (2277); Reschke in DÖV 1950/365 ff; Staudt in DÖV 1964/126 ff; Hämmerlein in DÖV 1964/119 ff; Hoffmann in NJW 1966/1200 ff.

107) Scharfe Worte findet insbesondere Hoffmann, NJW 1966/1200 ff.(1201): "Die Repräsentanten des Staates und die Inhaber politischer Schlüsselstellungen verbarrikadieren sich gern hinter einem angeblichen Geheimhaltungsinteresse...Welcher Bürger kann schon hinter die Kulissen der behördlichen oder politischen Macht sehen? Gelingt ihm einmal ein kurzer Blick, so kann er fast mit Sicherheit damit rechnen, daß ihn die Solidarität derjenigen, deren Kreis er zu stören wagte, hindern wird, seine gewonnenen Kenntnisse auszubauen und ein angriffssicheres Beweisfundament zu erreichen. Der normale, ohnehin obrigkeitsbewußt lebende Staatsbürger wird zurückschrecken." Etwas unverständlich erscheint allerdings das Bedauern Hoffmanns darüber, daß das deutsche Recht nur der Presse, und nicht auch dem Bürger ein Auskunftsrecht gewähre (S.1201).
Vgl. dazu B IV, S.30-32.

108) JZ 1965/35 ff., (36).

heimnissphäre" kritisch unter die Lupe nimmt. Darin sieht Löffler[109] das Übel, wenn er ausführt, daß auch heute noch das obrigkeitsstaatliche Denken fortwirke, das die Führung der Staatsgeschäfte mit dem Schleier des Geheimnisses zu umgeben und den Blicken der "Untertanen" zu entziehen versuche. Ebenso kritisiert Schüle[110] die alte Obrigkeitsvorstellung, derzufolge das, was in den Amtsstuben vor sich gehe, tabu sei.

Wenn es aber diese Vorstellungen sind, die auch heute noch zu einem nicht geringen Teil das Verhalten der Behördenvertreter gegenüber der Presse und der Öffentlichkeit bestimmen, wenn es das Festhalten an einem überholten Verfassungsbild[111] ist, das die Geheimnissphäre praktisch zum alles umfassenden Prinzip erhoben hatte, dann ist es erklärlich, daß Auskünfte nur spärlich gegeben werden. Denn wo der Gedanke vorherrscht, interne Vorgänge der Verwaltung seien geheim, da ist das Hüten dieses Geheimnisses die notwendige Folge. Das macht ja erst das Wesen des Geheimnisses aus, daß es nicht preisgegeben wird.[112]

Wo aber ein Geheimhaltungsinteresse besteht, da gibt es auch ein Informationsinteresse. Das ergibt sich aus dem allgemeinen Erfahrungssatz, daß Interessen strukturell darauf angelegt sind, miteinander in Wettbewerb und Widerstreit zu geraten.[113] Im Gegensatz zu anderen Interessen zeichnen sich Geheimhaltungsinteresse und Informationsinteresse

---

109) a.a.O., S.2277.

110) Seine Ansicht ist auszugsweise wiedergegeben in JZ 1965/35 ff. (S.36).

111) Ridder, a.a.O., S.36.

112) Düwel, a.a.O., S.111.

113) Düwel, a.a.O., S.111.

durch die Hartnäckigkeit aus, mit der sie aufeinanderprallen.[114]

Die Lösung dieses Konfliktes wurde im Obrigkeitsstaat ohne besondere Schwierigkeiten gefunden, indem man praktisch als selbstverständlich ein Überwiegen der Geheimnissphäre annahm . Das Informationsinteresse der Untertanen mußte demzufolge zurückstehen. Aber derStaat, in dem diese Grundsätze galten, gehört längst der Vergangenheit an. Dennoch hat die verstrichene Zeit es nicht vermocht, mit den Ursachen auch die Folgen zu beseitigen, das großenteils beobachtete Fortwirken der Auffassung, die Vorgänge in den Ämtern gingen den Bürger nichts an.

Immerhin hat auch hier der Umbruch begonnen, wie Veröffentlichungen von Behördenvertretern aus der jüngsten Zeit zeigen. So nimmt Staudt[115] die nach seinen Erfahrungen vielfach geäußerten Klagen über die erschreckende "Unkenntnis über die Funktionszusammenhänge in der Demokratie" zum Anlaß, der Publizistik bei der Behebung dieser Mängel eine vordringliche Aufgabe zuzuschreiben, "die weit über die Routine einer Nachrichtenübermittlung hinausgeht".[116] Aufklärung und Information beispielsweise im überschaubaren Bereich einer Kommune würden beim Bürger auch das Interesse für größere Zusammenhänge wecken und ihn zum Staatsbürger erziehen. Staudt trifft den Kern des Übels der bisherigen Praxis, indem er herausstellt, daß die Unkenntnis des Bürgers solange anhalten werde,

---

114) Zutreffend charakterisiert Düwel, a.a.O., S.111, die Besonderheit dieses Interessengegensatzes, wenn er sagt:"Je sorgfältiger der eine das Geheimnis hütet, umso hartnäckiger begehrt der andere seine Preisgabe."

115) DÖV 1964/126 ff. (126).

116) Staudt, a.a.O., S.126.

wie "wir den Bürger als einen kalkulierbaren Faktor in einer verwalteten Welt betrachten, sozusagen als teilnahmsloses Objekt gegenüber einer anonymen Bürokratie".[117]

Ähnlich wie Staudt, dessen Ausführungen in der Forderung gipfeln, man müsse auch den Mut haben, Unangenehmes zu sagen und offen über die Dinge zu sprechen,[118] fordert Hämmerlein eine bereitwillige Informationsarbeit der Verwaltung, die es dem Bürger erst ermögliche, seine die Information voraussetzenden Rechte auszuüben.[119] In dieser notwendigen Unterrichtung der Bevölkerung hätten Presse, Funk und Fernsehen ihre öffentliche Aufgabe[120] gefunden[121]. Unter Hinweis auf das Beispiel Schwedens, das seit dem Jahr 1766 den Grundsatz der Aktenöffentlichkeit kennt,[122] gibt Hämmerlein seiner Auffassung Ausdruck, daß die "Geheimnistuerei" in den übrigen europäischen Ländern in einer "parlamentarischen Demokratie unserer Zeit wie eine Anomalie" wirke.[123] Das Bild, das sich die Bevölkerung von der Amtspraxis mache, ist, wie Hämmerlein[124] hervorhebt, alles andere als positiv. Denn die Schweigepflicht der deutschen Behörden werde in der Öffentlichkeit zunehmend als eine bequeme Deckung für mindestens halblegales Verhalten attackiert.[125]

---

117) Vgl. Staudt, a.a.O., S.126.

118) a.a.O., S.128.

119) DÖV 1964/119 ff., (S.121).

120) Zur öffentlichen Aufgabe der Presse vgl. unter C II 3, S.63-117, insbes. 63-77.

121) Hämmerlein, a.a.O., S.121.

122) Hämmerlein berichtet a.a.O. auf Seite 121 von den im großen und ganzen günstigen Erfahrungen, die Schweden mit diesem Grundsatz gemacht hat.

123) Vgl.Hämmerlein,a.a.O.,S.121;Petrén,"Die Aktenöffentlichkeit in Schweden",VerwArch.1958/333.

124) a.a.O., S.121.

125) a.a.O., S.121.

Hämmerlein folgert daraus, daß es der Überlegung wert sein dürfte, hier eine Änderung herbeizuführen.[126] Er geht dabei - ähnlich wie Staudt[127] - von einem selbstverständlichen Recht des Bürgers auf Information aus. Während Hämmerlein aber - gestützt auf den Wortlaut des Artikels 5 GG im Hinblick auf das Informationsrecht des Bürgers aus "allgemein zugänglichen Quellen" - die Möglichkeit zumindest andeutet, daß in diesem Verfassungssatz wenigstens die Verpflichtung zur Informationsabgabe an diese allgemein zugänglichen Quellen begründet sein können, scheint Staudt[128] nicht so weit zu gehen zu wollen. Er spricht zwar vom Recht auf Information als einer selbstverständlichen Forderung des Bürgers,[129] schränkt diesen Satz allerdings gleichzeitig drastisch ein.[130] Dafür findet er Formulierungen wie "Jeder wird einsehen, daß man immer dann nicht leichtfertig mit Informationen umgehen sollte, wenn sie geeignet sind, die Bevölkerung zu beunruhigen", oder "Es ist immer dann voreilig, Informationen auszugeben, wenn nicht mit Gewißheit Endgültiges gesagt werden kann" oder er gibt zu bedenken, was mit der Information werden könne, wenn sie in der Presse sensationell aufgemacht wurde, "denn nicht immer kann man von der Presse unterkühlte Objektivität erwarten, wenn sie damit auf schöne Schlagzeilen verzichten soll".[131]

Die Begründungen Staudts lassen erkennen, was vom Informationsanspruch der Presse noch übrig bleiben würde, wenn ihm derart weitreichende Schranken auferlegt würden. Staudt ist zu erwidern, daß man mit Informationen

---

126) a.a.O., S.121.
127) a.a.O., S.128.
128) a.a.O., S.128.
129) a.a.O., S.128.
130) Staudt, a.a.O., S.128.
131) Alle Beispiele a.a.O., S.128.

niemals leichtfertig umgehen sollte, erst recht nicht, wenn es um Angelegenheiten geht, die sich durch ihre Wichtigkeit von den alltäglichen Vorgängen abheben.

Wie soll des weiteren die Wendung von der Information verstanden werden, die die Bevölkerung zu beunruhigen geeignet sei. Damit kann doch nur der Rat an die Verwaltung gemeint sein, großzügig alles zu offenbaren, was die glatt und freundlich verlaufenen Vorgänge betrifft, dagegen mit größter Zurückhaltung all denjenigen Auskunftsverlangen der Presse zu begegnen, durch deren Befriedigung irgendwelche Ungereimtheiten an die Öffentlichkeit kämen. Wenn diese Ungereimtheiten dann auch noch ein solches Gewicht haben, daß sie Unruhe oder Bestürzung in der Bevölkerung verursachen können, soll dann nicht die ganze Wahrheit gesagt werden? Eine derartige Auffassung verträgt sich nicht mit dem Bild des mündigen Staatsbürgers, der Information nicht um der Information willen erhalten soll, sondern der der Unterrichtung um seiner weitergehenden, eigentlichen Rechte bedarf, wie der Verwirklichung seiner staatsbürgerlich-politischen Rechte und der Realisierung seines Kontroll- und seines Kritikrechts.

Ähnlich steht es mit den anderen Begründungen Staudts. "Keine voreiligen Informationen, wenn nichts Endgültiges gesagt werden kann" bedeutet eine einschneidende Beschränkung des Rechts auf Information. Auskünfte interessieren die auf Aktualität angewiesene Presse auch dann, wenn sie noch nicht Endgültiges offenbaren. So wird beispielsweise nach einem Flugzeugabsturz niemand erwarten, daß die um Auskunft gebetene Behörde etwa Angaben zur Unglücksursache macht, obwohl eine eigens zur Klärung der Angelegenheit eingesetzte Untersuchungskommission ihre Tätigkeit noch gar nicht aufgenommen hat. Endgültiges über die Absturzursache kann in

einem solchen Fall oft erst Wochen oder Monate später, zuweilen überhaupt nicht gesagt werden. Gleichwohl wird ein Journalist, der für seine Zeitung über das Unglück berichten soll, erste Hinweise über die mögliche Ursache des Absturzes, ja selbst Vermutungen, sofern sie von sachverständiger Seite aufgestellt werden, aufgreifen, um dem Leser ein erstes - zugegebenermaßen oft vorläufiges - Bild von dem Hergang des Unglücks zu vermitteln.

Erst recht muß schließlich das Wort von der "unterkühlten Objektivität" der Presse auf Widerspruch stoßen, deren Fehlen nach Staudt[132] ihren Niederschlag in "schönen Schlagzeilen" finden kann. Diese Überlegungen wurzeln offenbar in der Auffassung, man könne nur der zuverlässigen, der seriösen Presse Informationen zukommen lassen, da die Sensationsblätter das Offenbarte nicht sachlich, sondern mehr oder weniger verzerrt darstellen. Die Frage soll an anderer Stelle[133] erörtert werden, nur soviel sei hier gesagt: diese Freiheit ist - wie Smend[134] bereits für die Weimarer Republik hervorgehoben hat - "ohne Rücksicht darauf, ob von ihr ein guter oder schlechter Gebrauch gemacht wird;"[134a] verbürgt worden. Mit Arndt[135] darf hin-

---

132) a.a.O., S.128.

133) Vgl. unter i I,S.165-181.

134) VVDStRL Heft 4, 1928, S.71.

134a) Die Frage, inwieweit auch der "schlechte"Gebrauch einer grundgesetzlich verbürgten Freiheit geschützt ist, wird hier nur auf das Beispiel der Pressefreiheit bezogen. Wann der "schlechte" Gebrauch einer Freiheit die vom Grundgesetz gezogene Grenze des Zulässigen überschreitet, hat der Verfassungsgesetzgeber in Einzelfällen ausdrücklich geregelt, wie beispielsweise in Art. 9 Abs.2, Art.21 Abs.2, Art. 18, Art.2 Abs.1 Halbsatz 2 über die Grenzen der hier interessierenden Pressefreiheit, vgl. Fußn. 135 a).

135) NJW 1963/194.

zugefügt werden, daß diese Entscheidung nicht darin begründet ist, daß "unser Staat wertneutral oder gar sittenlos wäre, sondern im Gegenteil, weil er den Wert dieser Freiheit so hoch einschätzt, daß er ihren Mißbrauch allein aus Art. 18 GG begrenzt".[135a)]

Nun kann allerdings nicht verkannt werden, daß sich eine geordnete Verwaltung angesichts des unabweislichen Erfordernisses der Geheimhaltung gewisser behördlicher Vorgänge und der Amtsverschwiegenheit der Beamten und Angestellten im "Widerstreit zwischen der grundrechtlichen Verbürgung der öffentlichen Meinungsfreiheit im allgemeinen und der Pressefreiheit im besonderen" befindet.[136)] Das Geheimnis, dessen Preisgabe unübersehbare Auswirkungen für Staat und Staatsvolk zeitigen würde, muß deshalb geschützt werden.[137)] Echte, schützenswerte Geheimnisse gibt es jedoch nicht in einem Ausmaß, wie es die Verwaltung zuweilen vorgibt.

Die Tatsache, daß es bei den Behörden gute Ansätze gibt, die Bedürfnisse der Presse zu befriedigen, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die gegenwärtige Situation unerfreulich[138)] ist. Ob man nun die Zurückhaltung gegenüber der Presse am Beispiel des Beamten oder des Abgeordneten[139)] zu demonstrieren versucht, ist im

---

135a) Zu den Schranken der Pressefreiheit vgl. unter i, S.165 ff.

136) v.Mangoldt-Klein, a.a.O., S.242; Ridder, "Meinungsfreiheit", a.a.O., S.246.

137) Vgl. Heinemann, NJW 1963/4 ff. (6).

138) So Reschke, "Die Beziehungen zwischen Presse und Behörden" in DÖV 1950/365 ff.

139) Reschke, a.a.O., S.367, glaubt, daß der Grundsatz, das Volk müsse informiert werden, und die Presse sei die geeignete Stelle für eine solche Information, wenn überhaupt, dann noch am ehesten von seiten der Beamtenschaft grundsätzlich abgelehnt werde. Er verweist auf die Praxis der Kaste, ihr Wissen für sich zu behalten und als etwas zu betrachten, was sie der anderen Bevölkerung und den anderen Kasten eines Volkes voraus hat. Hinzu komme die Tradition des deutschen Beamtentums, "das immer daran gewöhnt war, nach oben hin Rechenschaft abzulegen und die Verantwortung für sein Tun und Handeln darzulegen,

Grunde gleichgültig, denn es könnte ein Beamte ein Abgeordneter oder irgendein Behördenvertreter sein, der die Richtlinien für die Unterrichtung der Bevölkerung solange aus seinem Gesichtswinkel bestimmen würde, als es keinen Informationsanspruch der Presse gibt. Denn erst der Anspruch auf Auskunft hebt das legitime Informationsverlangen der Presse auf die Stufe der Durchsetzbarkeit. Die Schaffung dieses Rechts begründet die Pflicht, der Behördenseite, Auskunft zu erteilen, der Anspruch wird im Gerichtswege erzwingbar. Erst der hinter der Normierung eines Rechts stehende Gedanke seiner Verwirklichung wird - in den meisten Fällen - auch den grundsätzlich nicht Auskunftsbereiten dazu veranlassen, die mit der Verweigerung der Information verbundene Pflichtverletzung zu vermeiden.

Die Behördenpraxis zeigt, daß den Informationswünschen der Presse nicht in ausreichendem Maße entsprochen wird. Nur das Bestehen eines begründeten Informationsanspruchs mit der Gewähr seiner gerichtlichen Erzwingbarkeit kann Abhilfe schaffen. Den Behörden das Wesentliche dessen aufzeigen, was das Grundgesetz durch seine Festlegung auf eine freiheitliche demokratische Grundordnung mit der in ihr begründeten besonderen Stellung der Presse geschaffen hat, ist nicht zuletzt Zweck eines klar umrissenen Informationsanspruchs der Presse.

---

als nach unten und nach außen hin Auskünfte zu geben". Ähnliches trifft nach Reschkes Auffassung aufden Abgeordneten zu, der sich als der gewählte Vertreter des Volkes fühle und häufig nicht sehr geneigt sei, die Presse gleichfalls als Vertreter dieses Volkes anzusehen und ihren Anspruch auf Informationen für den von ihr vertretenen Bevölkerungsanteil anzuerkennen.

C. DIE RECHTSGRUNDLAGE DES INFORMATIONSANSPRUCHS

I. Keine ausdrückliche Regelung im GG

Das Recht der Presse auf Information hat als Neuerscheinung[1] in der Geschichte des Presserechts keine ausdrückliche Aufnahme in das Grundgesetz gefunden. Im Gegensatz zu den Landespressegesetzen, in denen der Informationsanspruch normiert worden ist,[2] haben sich die Schöpfer des Grundgesetzes in Artikel 5 Abs.1 Satz 1 darauf beschränkt, die Informationsfreiheit eines jeden zu gewährleisten.

Nach der Vorschrift des Art.5 Abs.1 Satz 1 GG[2a] hat jedermann das Recht, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Nun könnte zwar angesichts des Fehlens einer ausdrücklichen Regelung der Versuch unternommen werden, den Informationsanspruch aus Art. 5 Abs.1 Satz 1 GG abzuleiten. Dem Wortlaut nach steht das Informationsrecht des Abs.1 Satz 1 auch jedem einzelnen Pressevertreter zu. Die Beschränkung

---

1) Vgl. unter A I und II, S.1 ff.

2) § 4 des baden-württembergischen Pressegesetzes vom 14. Januar 1964 (GBl. S.11);
§ 4 des bayerischen Pressegesetzes vom 3. Oktober 1949 (BayBS I S.310);
§ 4 des Berliner Pressegesetzes vom 15. Juni 1965 (GVBl. S.744);
§ 4 des Bremer Pressegesetzes vom 16. März 1965 (GBl. S.63);
§ 4 des Hamburger Pressegesetzes vom 29.Januar 1965 (GVBl. S.15);
§ 3 des hessischen Pressegesetzes in der Fassung vom 22. Februar 1966 (GVBl. S.31);
§ 4 des niedersächsischen Pressegesetzes vom 22. März 1965 (GVBl. S.9);
§ 4 des nordrhein-westfälischen Pressegesetzes vom 24.Mai 1966 (GVBl. S.340);
§ 4 des rheinland-pfälzischen Pressegesetzes vom 14. Juni 1965 (GVBl. S.107);
§ 4 des saarländischen Pressegesetzes vom 12.Mai 1965 (ABl. S.409);
§ 4 des schleswig-holsteinischen Pressegesetzes vom 19. Juni 1964 (GVBl. S.71).

2a) Vgl. S.31, Fußn. 95a.

der Informationsfreiheit auf die allgemein zugänglichen Quellen macht jedoch deutlich, daß der Anspruch auf Auskunft gerade nicht mehr zur Erschließung dieser Quellen [3] herangezogen werden kann.

Es bleibt damit als weitere Möglichkeit der Versuch der Ableitung des Informationsanspruchs aus der in Art.5 Abs.1 Satz 2 gewährleisteten Pressefreiheit, die neben der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film ausdrücklich im GG Aufnahme gefunden hat.

II. Die Pressefreiheit nach Art.5 Abs.1 Satz 2

Die Frage, ob das Informationsrecht der Presse aus Art. 5 Abs.1 Satz 2 hergeleitet werden kann, setzt die Beantwortung der Vorfrage voraus, was unter dem Begriff "Pressefreiheit" zu verstehen ist.

Die Pressefreiheit als aus den Einzelbegriffen "Presse" und "Freiheit"zusammengesetzter Begriff ist im Grundgesetz nicht definiert worden. Ob der Verfassungsgesetzgeber mit dem Verzicht auf eine Legaldefinition dieses Begriffs einer immer wieder von der Presse selbst erhobenen Forderung entsprochen hat,[4] mag dahinstehen. Ob der Presse mit dem Verzicht auf eine Legaldefinition jedoch gedient ist, könnte zweifelhaft sein. Es ist aber nicht zu verkennen, daß das Fehlen einer Definition der Weiterentwicklung des Begriffs der Pressefreiheit durch Lehre und Rechtsprechung nicht im Wege steht, sondern der "lebendigen Entwicklung aufgeschlossen und einer Anpassung an die

---

3) Vgl. Gross,"Zum Auskunftsanspruch der Presse" in ArchPR Nr.62/1965, S.490.

4) Thiele, "Pressefreiheit - Theorie und Wirklichkeit", 1964, S.14.

jeweiligen staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse fähig bleibt".[5]

In der Rechtswissenschaft hat es an zahlreichen Versuchen, dem noch "leeren Gefäß"[6] einen Inhalt zu geben, nicht gefehlt. Nach Auffassung Fleischmanns[7] bedeutete die sogenannte "Preßfreiheit" nicht ein "subjektives Recht zur Veröffentlichung von Gedanken und Druckschriften, sondern nur die Beschränkung der Verwaltung auf... vorbeugende Maßregeln". Anders als in dieser, lediglich den Behörden Schranken ziehenden Definition, formulierte Giese[8] den Inhalt der Pressefreiheit, die er die wichtigste Art der Meinungsäußerung nannte, als die "Befugnis der freien Verbreitung von Geisteserzeugnissen durch Druck". Andere stellen in ihrem Bemühen, eine Definition des Begriffs Pressefreiheit zu geben, auf die "Freiheit der Meinungsäußerung durch die Presse"[9] ab oder sehen in ihr das "Kernstück der Meinungsäußerungsfreiheit".[10]

Thiele[11] glaubt, die historischen Wurzeln der Pressefreiheit freilegen zu müssen, um sie definieren zu können. Unter Hinweis auf die amerikanische Unabhängigkeitserklärung aus dem Jahre 1776 und die Französische Revolution von 1789, wo die "Verfechter der Meinungsfreiheit" erste wesentliche Erfolge erringen konnten, unterscheidet er zwischen materieller und formeller Pressefreiheit.[12] Die materielle Presse-

---

5) Thiele, a.a.O., S.14; Vgl. auch Reh-Gross, Hessisches Presseges., Komm. § 1 Anm.1 S.27.

6) Der Ausdruck stammt von Thiele, a.a.O.,S.14.

7) Wörterbuch des deutschen Staats-und Verwaltungsrechts, Tübingen 1914, Bd.3, S.167.

8) Die Grundrechte,Abhandlungen aus dem Staats-,Verwaltungs- und Völkerrecht,Tübingen 1905,Bd.1,Heft 2,S.122.

9) Burckhardt,Komm.der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl.g., Bern 1931, S.507.

10) Giacometti,Schweiz.Bundesstaatsrecht,S.364,zit.bei Schneider,"Presse-und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz",München 1962,S.88, Fußn.4.

11) a.a.O., S.8.

12) a.a.O., S.8.

freiheit beinhalte das der Presse wie allen Bürgern gleichermaßen zustehende Recht der freien Meinungsäußerung, die formelle Pressefreiheit meine den besonderen Abwehranspruch der Presse gegenüber äußeren, insbesondere staatlichen Eingriffen.[13] Gross[14] bezeichnet das, was Thiele die formelle Pressefreiheit nennt, als die "äußere Pressefreiheit", also den Schutz der Presse vor staatlichen Maßnahmen. Als Gegensatz dazu wird die "innere Pressefreiheit" genannt, die vor dem Druck privater Interessenten inner- und außerhalb des Presseunternehmens schützen soll[15]. Daneben unterscheidet er in "materielle oder aktive Pressefreiheit" (Schutzobjekt ist nicht nur das freie Wirken der Presse) und "formelle oder passive Pressefreiheit" (sondern auch die Herrschaft über die Hilfsmittel, deren die Presse zur Erfüllung ihrer Aufgabe bedarf).[16]

Da das Grundgesetz keine Begriffsbestimmung der Pressefreiheit gibt, ist es erforderlich darzustellen, was bisher unter dem Begriff zu verstehen war. Angesichts der Tatsache, daß es sich bei der Pressefreiheit um einen aus zwei Begriffen zusammengesetzten Rechtsbegriff handelt, ist der zusammengesetzte Begriff zunächst für sich zu untersuchen. Denn der auf den Begriff "Presse" bezogene Begriff "Freiheit" kann wegen dieses Bezuges erst definiert werden, wenn feststeht, worauf es sich bezieht.

Als Ausgangspunkt für eine Untersuchung der Frage, wie der Begriff "Presse" bisher aufzufassen war, kommt

---

13) Thiele, a.a.O., S.8.

14) Vgl. Reh-Gross, Hess. Presseges. § 1, 3, S.27.

15) Gross, a.a.O., S.27.

16) Gross, a.a.O., S.27.

§ 2 RPG in Betracht. § 2 RPG lautete:

(1) Das gegenwärtige Gesetz findet Anwendung auf alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse sowie auf alle anderen, durch mechanische oder chemische Mittel bewirkten, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift, und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen.

(2) Was im folgenden von "Druckschriften" verordnet ist, gilt für alle vorstehend bezeichneten Erzeugnisse.

Zentrale Figur des § 2 RPG war damit der Begriff der "Druckschriften" in Abs. 2 der Vorschrift.[17] Unter diesem Sammelbegriff wurden die einzelnen, in Abs.1 genannten Erzeugnisse und Vervielfältigungen zusammengefaßt. Der Begriff "Druckschriften" wurde deshalb definiert, als "Vervielfältigungen von schriftlichen und bildlichen Darstellungen, die den in § 2 Abs.1 RPG aufgestellten begrifflichen Erfordernissen entsprechen."[18] Von diesem Kreis der "Druckschriften" im weiteren Sinne hob sich eine Gruppe von Vervielfältigungen besonders ab, nämlich alle in § 2 Abs.1 RPG genannten "Erzeugnisse der Buchdruckerpresse". Sie wurden als Druckschriften "im engeren Sinne" bezeichnet.[19]

Als wesentlich für den Begriff der Druckschriften sowohl im engeren als auch im weiteren Sinne sind ein geistiger Sinngehalt[20], die stoffliche Verkörperung und die Bestimmung zur Verbreitung[21] anzuführen.

---

17) Nach Löffler, "Presserecht", Bd.1 1955, § 2 RPG, II. Rdz.2, S.93, handelt es sich bei dem Begriff "Druckschriften" um einen "technischen Ausdruck".

18) Vgl. Löffler, a.a.O., § 2 RPG III Rdz.5, S.93.

19) So Löffler, a.a.O., § 2 RPG II Rdz.3, S.93.

20) Löffler, a.a.O., § 2 RPG III Rdz.6, S.94.

21) Vgl. Löffler, a.a.O. § 2 RPG III Rdz.13 und 14, S.95, mit Stellungnahme zu Genehmigungen über diese Frage.

Der Grund für die weite Fassung des § 2 RPG wird in Erwägungen des Gesetzgebers gesehen, "daß die Besonderheit der Presseerzeugnisse - die geistige Massenwirkung und damit die Gefährlichkeit einer auf mechanischem Wege unbegrenzt vervielfältigten Gedankenverkörperung - auch bei anderen nicht zur Presse gehörigen Massenvervielfältigungen gegeben sei und hat auch diese durch eine außerordentlich weitreichende Fassung des § 2 den Ordnungsvorschriften des Reichspressegesetzes und damit der staatlichen Kontrolle unterworfen".[22] Viele Jahrzehnte lang habe so das RPG nach seinem Erscheinen auf Grund seiner weiten Fassung alle der geistigen Massenverbreitung dienenden technischen Errungenschaften erfaßt.[23] "Erst mit den Massenwirkungsmitteln Funk und Fernsehen hat die Technik des 20. Jahrhunderts das Gesetz von 1874 überflügelt."[24]

Eine Gegenüberstellung des § 2 RPG mit Art.5 Abs.1 Satz 2 GG zeigt, daß das Grundgesetz die neuen technischen Errungenschaften "Funk" und "Film" in die verfassungsrechtliche Regelung mit einbezogen hat. Allerdings hat der Verfassungsgesetzgeber - ebenso wie bei der "Presse" - darauf verzichtet, die Begriffe "Funk" und "Film" zu definieren. Von der Art ihrer Wirkungsweise her haben sich inzwischen für "Presse", "Film", "Funk" und "Fernsehen"[25] die Schlagwörter "Massenkommunikationsmittel" oder "Massenmedien" herausgebildet.[26]

---

22) Löffler, a.a.O., § 2 RPG I Rdz. 1, S.92/93.

23) Löffler, a.a.O., § 2 RPG I Rdz. 1, S.93.

24) Löffler, a.a.O., § 2 RPG Rdz. 1, S.93.

25) Zum "Funk" zählt ebenfalls der "Fernsehfunk", vgl. z.B. Hamann, GG-Kommentar, 2. Auflg. 1961, S.109. Brinkmann, Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz, Anm.I 2 c zu Art. 5.

26) So Löffler, a.a.O., § 2 RPG I Rdz. 1, S.93.

Zutreffend hat Löffler[27] als die kennzeichnenden Merkmale dieser Massenmedien einerseits das technische Mittel der Massenvervielfältigung und andererseits die anonyme Masse, das Publikum herausgestellt. Unter Massenmedien sind danach Unternehmen oder Institutionen zu verstehen, die sich mit dem technischen Mittel der Massenvervielfältigung geistiger Sinngehalte in Schrift, Bild und Ton an das Publikum wenden.[28] Der Unterschied zwischen dem Massenmedium Presse auf der einen Seite und den Massenmedien Funk, Film und Fernsehen auf der anderen Seite besteht darin, daß es sich bei den Presseerzeugnissen um verkörperte, bei Film, Funk und Fernsehen um nichtverkörperte Massenmedien handelt. Die Vermittlung des geistigen Gehaltes bei der nichtverkörperten Massenvervielfältigung erfolgt im Wege der akustischen oder optischen Projektion.[29] Unter Zugrundelegung dieser Unterscheidung in verkörperte und nicht verkörperte Massenmedien erscheint die Begrenzung des Begriffs "Presse" auf die Tagespresse zu eng. Unter Tagespresse sind die Tageszeitungen zu verstehen, die unbestrittenermaßen ihrer Aktualität wegen in der Lage sind, den Bürger über Probleme der Tagespolitik, über das kulturelle Leben des Tages und dergl. mehr schnell zu unterrichten. Nach Forsthoff[30] soll das Bundesverfassungsgericht[31] unter Presse lediglich die Tagespresse verstehen. Forsthoff meint, wenn das Gericht von "Presse" spreche, beziehe es sich ersichtlich auf die Tagespresse, nicht etwa auf den Buchdruck.[32]

---

27) Presserecht, Bd.2, § 7 LPG III Rdz.15, S.134.

28) Weitergehend Löffler, Presserecht Bd.2, 1968, § 7 LPG III Rdz. 15, S.134, nach dessen Definition sich die Massenmedien der "Unterrichtung, Erbauung oder Unterhaltung des Publikums widmen."

29) Löffler, Presserecht, Bd.2,§ 7 LPG III Rdz.16,S.134.

30) "Tagespresse und Grundgesetz"in DÖV 1963/633 ff.(633).

31) BVerfGE 12/259 ff.(261).

32) dazu Forsthoff, a.a.O., S.633.

Dieser Meinung kann nicht zugestimmt werden. Sie mag ihre Wurzel darin haben,daß sie von einem Pressebegriff ausgeht, wie er im Sprachgebrauch entstanden ist. Im Sprachgebrauch wird unter Presse heute im allgemeinen lediglich die "periodische Presse" (Zeiturgen und Zeitschriften) oder gar nur die Tagespresse verstanden.[33] Zwar verwendet das Bundesverfassungsgericht in dem von Forsthoff zitierten Urteil den Begriff Presse in der Tat nur zur Bezeichnung von Zeitungen und Zeitschriften. Jedoch wird die "Herausstellung gerade der periodischen Presse im Fernsehurteil zwangsläufig aus dem dort vorgenommenen Vergleich der Struktur des Rundfunks mit der Struktur der Zeitungs- und Zeitschriftenpresse (periodische Presse)" zu erklären sein, wie Löffler[34] zutreffend bemerkt. Eine Beschränkung auf die Tagespresse und damit eine Deutung des Begriffs "Presse" im viel engeren Sinne des Sprachgebrauchs kann dem Bundesverfassungsgericht in der zitierten Entscheidung nicht unterstellt werden.

Auch Maunz[35] hat, ohne sich allerdings auf das Bundesverfassungsgericht zu beziehen, die Antwort auf die Frage offen gelassen, ob das Grundgesetz die Pressefreiheit möglicherweise nur Zeitungen und Zeitschriften gewähren will, mit Presse also nur diese beiden Produkte der Publizistik meint. Maunz hat seine Zweifel nicht näher begründet. Er knüpft seine Bedenken lediglich an eine Gegenüberstellung des Pressebegriffs, wie er im Reichspressegesetz von 1874 seinen Niederschlag gefunden hat, mit dem nicht definierten Begriff der Presse in Art. 5 GG. In dieser Gegenüber-

---

33) Vgl. Löffler, Presserecht, Bd. II § 1 LPG V Rdz. 35, S.25.

34) Presserecht, Bd. II § 1 LPG Rdz. 35, S.25.

35) Deutsches Staatsrecht, 16. Auflg., S.113.

stellung gibt Maunz[36] den Pressebegriff des alten Reichspressegesetzes als einen praktisch alle literarischen und periodischen Druckerzeugnisse umfassenden Begriff wieder. Seine in Klammern hinzugefügte Bemerkung: "so wenigstens im Pressegesetz von 1874" und der anschliessende Hinweis auf eine mögliche andere Entscheidung des Grundgesetzes lassen jedoch nicht erkennen, warum sich das Grundgesetz anders entschieden haben sollte.

Ebenso ist die Begriffsbestimmung Ridders[37], der unter Presse im Sinne des Art. 5 GG "selbstverständlich" nur die politische Presse versteht, zu eng. Ridder[38] geht zwar davon aus, daß der Begriff des "politischen Pressewesens" sehr weit zu fassen ist,[39] die Grenze ist seiner Ansicht nach die "nichtpolitische" Presse.[40] Die Frage,"ob der Schutzmantel der aufgabenbestimmten Pressefreiheit die gesamte Presse deckt, auch die sogenannte unseriöse", wird von Ridder allerdings bejaht.[41]

Den Pressebegriff auf das "politische Pressewesen" im Sinne Ridders zu beschränken und die Grenze bei der "nicht-politischen" Presse zu ziehen, erscheint deshalb als zu eng, weil dann selbst der "kulturell-weltanschauliche" Nachrichten[42] verbreitende Teil der Publikationen aus der Definition herausgenommen werden müßte. Ob und inwieweit auch derjenige Teil der Presse, der lediglich der Unterhaltung dient, die Voraussetzungen erfüllt, die an den Begriff "Presse" zu stellen sind, wird später[43] zu erörtern

---

36) a.a.O., S.107/108.

37) "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Bd.2, S.269.

38) "Meinungsfreiheit", S.269.

39) Ridder, a.a.O., S.269:"Die periodische Zeitungs- und Zeitrschriftenpresse ist fast ausnahmslos politisch."

40) Ridder, a.a.O., S.269.

41) "Die öffentliche Aufgabe der Presse im System des modernen Verfassungsrechts", 1962,S.21 ff.

42) v.Mangoldt-Klein, Anm.VI 3 zu Art.5, S.245.

43) Vgl. unter C II 3 b aa, S.79-91.

sein. Ob insbesondere auch der sog. unseriösen Presse, den "Skandal- und Sensationsblättern", der Pressecharakter zugesprochen werden muß, ist bei der Untersuchung der "immanenten sachlichen Gewährleistungsschranken"[44] zu prüfen.

Für die Begriffsbestimmung der Presse ist von der in Art. 5 Abs.1 Satz 2 GG zum Ausdruck gekommenen Gegenüberstellung der verkörperten und der nicht verkörperten Massenmedien Funk, Film und Fernsehen auszugehen. Damit ist allerdings nicht gesagt, daß alles, was nicht Funk, Film und Fernsehen ist, unter den Begriff Presse fällt. Auszuscheiden haben vielmehr solche Erzeugnisse, denen das Merkmal der Verbreitung fehlt, wie etwa der von Kinderhand geschriebene Schulaufsatz. Als weiteres Abgrenzungskriterium kommt hinzu, daß es sich um Produkte mit verständlichem Inhalt handeln muß. So wären beispielsweise von einem Witzbold zum Massendruck in Auftrag gegebene Flugblätter, die nichts anderes als sinnlose Buchstabenketten enthielten, nicht zur "Presse" zu zählen.

Weitere Einengungen, wie sie zum Beispiel der Sprachgebrauch vornimmt,[45] dürften kaum mit dem umfassenden Schutz zu vereinbaren sein, den die Verfassung der Geistes- und der Gedankenfreiheit zukommen läßt.[46] "Denn nur dann, wenn alle verkörperten Massenvervielfältigungen von Ideen, Meinungen und Informationen als 'Presse' anerkannt werden und so den Schutz der Pressefreiheit des Art. 5 GG genießen, ist die geistige

---

44) Vgl. unter i I 2, S.172-181.

45) Vgl. die Ausführungen auf S. 50.

46) So auch Löffler, "Presserecht" Bd.2, § 1 LPG, V 3, Rdz.35, S.25; ähnlich Scheuner, "Pressefreiheit" in VVDStRL, Heft 22, 1965, S.67: "Wenn im Sprachgebrauch unter der Presse im allgemeinen nur die periodisch erscheinenden Druckwerke verstanden werden, so ergreift die Pressefreiheit doch alle Erzeugnisse der Druckerkunst und ähnlicher Vervielfältigungen, vor allem auch das Buch".

Freiheit in der modernen Gesellschaft in umfassender Weise gesichert",[47] meint Löffler zutreffend. Ein Hauptideenträger sei von jeher das Buch gewesen, "das bei einer Begrenzung des Pressebegriffs auf die periodische Presse des Schutzes der Pressefreiheit verlustig ginge - eine schlechthin unerträgliche Konsequenz."[48]

Ob Löffler[49] mit seinem Vorschlag, der "weite" Pressebegriff der Landespressegesetze[50] mit der seiner Ansicht nach noch zu eng gefaßten Bezeichnung "Druckwerk"[51] müsse auch für die Auslegung der Art. 5 Abs.1 Satz 1 GG zur Anwendung kommen, auf dem richtigen Weg ist, mag

---

47) a.a.O., S.26.

48) Löffler, a.a.O., S.26.

49) "Presserecht", Bd.2, § 1 LPG V 4, Rdz.36, S.26.

50) Vgl. § 7 des baden-württembergischen Pressegesetzes vom 14.1.1964 (GBl. S.11);
§ 7 des schleswig-holsteinischen Pressegesetzes vom 19.6.1964 (GVBl. S.71);
§ 7 des Hamburger Pressegesetzes vom 29.1.1965 (GVBl. S.15);
§ 7 des Bremer Pressegesetzes vom 16.3.1965 (GVBl. S.63);
§ 7 des niedersächsischen Pressegesetzes vom 22.3.1965 (GVBl. S.9);
§ 7 des saarländischen Pressegesetzes vom 12.5.1965 (ABl. S.409);
§ 7 des rheinland-pfälzischen Pressegesetzes vom 14.6.1965 (GVBl. S.107);
§ 7 des nordrhein-westfälischen Pressegestzes vom 24.5.1966 (GVBl. S.340);
§ 6 des bayerischen Pressegesetzes vom 3.10.1949 (BayBS I S.310);
§ 6 des Berliner Pressegesetzes vom 15.6.1965 (GVBl. S.744);
§ 4 des hessischen Pressegesetzes vom 23.6.1949 (GVBl. S.75);
Ergänzung des Gesetzes vom 20.11.1958 (GVBl.S.183) durch die Novelle vom 22.2.1966 (GVBl.S.31)

51) Löffler, a.a.O., S.26:"Dabei ist die von § 7 LPG verwendete Bezeichnung 'Druckwerk' noch zu eng gefaßt, denn die unter § 7 zu subsumierenden Massenvervielfältigungen sind auch insoweit 'Presse' , als sie nichts mit 'Drucken' zu tun haben wie Photographien und Schallplatten."

dahingestellt bleiben. Seine Begründung,[52] der Sinn des Art.5 GG sei es, die Meinungs- und die Informationsfreiheit in Schrift und Bild im Hinblick auf die "fundamentale" Bedeutung dieses Grundrechts in umfassender Weise zu schützen, gibt indes zutreffenderweise eher einen Anhaltspunkt für einen weiteren als einen zu engen Pressebegriff.[53]

Nach der hier vertretenen Auffassung sind unter Presse über die Tagesblätter und Zeitschriften hinaus alle mit dem Ziel der Verbreitung produzierten publizistischen Erzeugnisse zu verstehen, die Gedankenverkörperungen sind, vom Buch bis zum Dokumentationswerk reichen, also überhaupt Produkte der Literatur umfassen.

Der Begriff der Presse umfaßt aber auch die personale Seite. Wenn in der Verfassung lediglich von der "Presse" schlechthin die Rede ist, dann ist von diesem Sammelbegriff das Pressewesen in seiner Gesamtheit umfaßt,[54] also der auch zur Presse gehörige Personenkreis wie auch der technische und wirtschaftliche Apparat.[55]

Ist damit versucht worden, eine Begriffsbestimmung der "Presse" zu geben, so kommt es jetzt darauf an, zu ergründen, was unter der der Presse gewährten Freiheit, der "Pressefreiheit", zu verstehen ist. Dabei

---

52) Löffler, a.a.O.,S.26beruft sich dabei auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 5/137 und 10/121.

53) Vgl. auch Brinkmann, Grundrechtskommentar zum Grundgesetz, 1967, Anm.I 2 a Beta, S.6; ferner Hamann, "Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949", S.108, wonach der Begriff Presse "gedruckte Publikationen aller Art umfaßt."

54) Vgl. z.B. Löffler "Presserecht", Bd.2, § 1 LPG, VI 1, Rdz. 38, S.27.

55) Löffler, a.a.O., S.27.

ist die Freiheit, die hier mit Rechten verbunden ist, in den größeren Zusammenhang der "Freiheitsrechte" des GG zu stellen.

1. Die Freiheitsrechte als negative Statusrechte

Diese Freiheitsrechte werden heute unter dem Begriff der "negativen Statusrechte"[56] zusammengefaßt. Wenn damit ursprünglich die Freiheitsrechte als Abgrenzung einer staatsfreien Sphäre des Individuums gegegenüber der Staatsgewalt, "die sich in der Person des Monarchen repräsentierte",[57] ihre Bedeutung fanden und als "Freiheit vom Staat" gemeint waren,[58] so ergaben sich mit der fortschreitenden Entwicklung des Gemeinwesens Änderungen in der Schrankenziehung der Freiheitsrechte. Scholtissek[59] sieht diese Änderung darin, daß mit der Wandlung der gemeinschaftlichen Struktur des Staates die Grenzen der Freiheit abgesteckt werden mußten gegen die Gesellschaft und gegen den Mitbürger. "So fand das Freiheitsrecht in verstärktem Maße eine organische Begrenzung im Gleichheitsrecht, denn der Mitmensch hat das gleiche Recht auf Freiheit."[60] Spätestens mit Abschluß dieser Entwicklung mußte der Staat darüber wachen, daß keiner die Freiheit des anderen unterdrückte oder auf andere Weise verletzte. Er mußte also Schranken schaffen, die die Freiheit eines jeden vor Eingriffen nicht

---

56) v.Mangoldt-Klein,Vorbem.A II 3 a, S.59; Küchenhoff,G. und E., Allg. Staatslehre, 6.Auflg., 1967, Zweiter Hauptteil, Viertes Kapitel, Dritter Abschnitt, II A, 3, S.44/45.

57) Scholtissek, "Innere Grenzen der Freiheitsrechte", NJW 1952/561 ff., (S.562).

58) Vgl. Scholtissek, a.a.O., S.562.

59) Scholtissek, a.a.O., S.562.

60) Scholtissek, a.a.O., S.562.

nur des Staates, sondern auch des Mitbürgers schützten. Das bedeutet, daß eben nicht jeder, der frei sein soll, bestimmen kann, was Freiheit ist, wie Carl Schmitt es gemeint hat.[61] Es ist gerade umgekehrt; bestimmte jeder, der frei sein soll, was Freiheit ist, dann wäre es "nach allen menschlichen Erfahrungen mit der Freiheit schnell zu Ende."[62]

Bei der Pressefreiheit, wie sie in Art.5 Abs.1 Satz 2 ihren Ausdruck gefunden hat, handelt es sich um eine besondere Form eines Freiheitsrechts, die man als "Freiheit geistiger Wirksamkeit"[63] bezeichnen kann. Der für das Funktionieren der Demokratie erkannten Bedeutung der Pressefreiheit, die mit der Meinungsfreiheit nicht nur in Art.5 GG verbunden ist,[64] ist in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland in der Weise Rechnung getragen worden, daß ihr - der Pressefreiheit - ein eigener Schutzbereich zugewiesen worden ist.[65] Als

---

61) "Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung" in"Rechtswissenschaftl.Beiträge zum 25-jährigen Bestehen der Handelshochschule Berlin",1931, S.27.

62) Carl Schmitt,a.a.O., S.27. Schmitt bezieht diesen Satz allerdings auf die Bestimmung der Freiheit durch einen anderen.

63) Wernicke in BK Erl.II 2 a und 3 a zu Art.5; v.Mangoldt-Klein, Anm.II 4 zu Art.5, S.237.

64) Pressefreiheit und Meinungsfreiheit weisen auch im ausländischen Recht eine nahe Beziehung auf,vgl. dazu Scheuner, "Pressefreiheit" in VVDStRL, Heft 22, 1965, mit ausführl.Darstellung auf S.63, Fußn.177 und 178.

65) Die Pressefreiheit ist deshalb kein Unterfall der Meinungsfreiheit. Vgl. v.Mangoldt-Klein, Anm.VI 1 zu Art.5, S.243/244; Schwenk, "Umfang und Wirkung von Meinungs- und Pressefreiheit", NJW 1962/1321; Scheuner, "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22, 1965, S.65; ferner BVerfGE 10/118 (121); 12/205 ff. (260); "Freiheit ist hier nicht bloß negative Abwehr und Flucht in eine der Verantwortung enthobene staatsfreie Sphäre, sondern lebendige Anteilnahme am Ganzen, Mitgestaltung und Mitverantwortung. Dieser Zusammenhang ist es, der mit der Aussage umschrieben wird, die Pressefreiheit sei ein politisches Grundrecht". So Scheuner, "Pressefreiheit", VVDStRL Heft 22, 1965,S.20 mit Hinweis auf Semnd, VVDStRL 4, 1928, S.50 ff.

das Wesentliche, der Kern, der Pressefreiheit muß - wie sich an der langen Zeit des Kampfes gegen staatliche Bevormundung und Unterdrückung ersehen läßt[66] - das Zensurverbot gelten.[67]

Die Pressefreiheit kann danach definiert werden als das Recht der Presse (-Unternehmen), unbehindert vom Staat in allen seinen Erscheinungsformen Informationen zu sammeln und diese entweder als solche (in Form von Tatsachen), als interpretierte Tatsachen oder zur Meinung oder zum Kommentar verarbeitete Tatsachen zu veröffentlichen.[68]

Ausdrücklich hebt das Bundesverfassungsgericht[69] hervor, daß die Pressefreiheit nicht etwa erst mit der pressemäßigen Verbreitung einer eigenen Meinung beginne. Zum großen Teil begnügt sich die Presse damit - und sie muß sich oft begnügen - reine Nachrichten zu veröffentlichen. Stellungnahmen oder Kommentare zur Richtigkeit derartiger Nachrichten fehlen zumeist. Das ist in der Regel darauf zurückzuführen, daß eine Zeitung eine beispielsweise von einer Nachrichtenagentur stammende Meldung - besonders wenn sie aus dem Ausland kommt - nicht selbst auf ihre Richtigkeit hin überprüfen kann. Daß die bloße Weitergabe solcher Nachrichten, bei denen die Zeitungen normalerweise die Abkürzungszeichen der Nachrichtenagenturen verwenden, um damit auf die nicht in eigenverantwortlichen Recherchen bezogenen Nachrichten hinzuweisen, auch von der Pressefreiheit umfaßt wird, versteht sich aus Sinn und Bedeutung

---

66) Vgl. A I, S.1 f.

67) Scheuner, "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22,1965, S.78; Schmitt "Die Verwirkung des Wahlrechts und der Wählbarkeit nach § 39 Abs.2 BVerfGG" in NJW 1966/1734 ff.

68) Ähnlich Reh-Gross, Hess.Presseges., Komm.,S.27.

69) In ständiger Rechtsprechung, vgl. BVerfGE 20/162 (176) = NJW 1966/1603; zuletzt in BVerfGE 21/261 ff. = NJW 1967/976 ff. (977).

dieser rein tatsächlichen Informationen für den Bürger.[70] Das Bundesverfassungsgericht[71] gebraucht hier lediglich die Wendung: "Daß auch eine solche Verbreitung reiner Nachrichten ohne eigene Stellungnahme von der Pressefreiheit geschützt ist, kann nicht zweifelhaft sein."

2. Die Institutionalisierung der Presse

Der Versuch, den Informationsanspruch der Presse aus dem oben[72] bestimmten Begriff der Pressefreiheit abzuleiten, muß scheitern, weil ein Anspruch als wesentlichen Inhalt das Recht umschreibt, von einem anderen ein Tun oder Unterlassen zu verlangen.[73] Dem Informationsanspruch der Presse müßte auf seiten des Staates die Pflicht entsprechen, den um Auskunft Nachsuchenden zu unterrichten. Die Pressefreiheit begründet aber nach der oben gegebenen Definition lediglich den "status negativus", also nur ein Abwehrrecht gegen den Staat, nicht aber einen "status positivus", das Recht, vom Staat eine bestimmte Leistung zu verlangen.[74]

Der Versuch, aus der Pressefreiheit den Anspruch der Presse auf Information durch den Staat und seine Behörden abzuleiten, wäre deshalb nur dann erfolgreich, wenn sich aus Art.5 Abs.1 Satz 2 entsprechende Hinweise ergäben. In Art.5 Abs.1 Satz 2 GG heißt es: "Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet." Für die "Gewährleistung" eines Grundrechts ist von der Rechtslehre ursprünglich der Begriff des "Rechtsinstituts" oder der "insti-

---

70) Vgl. B, S.11-42, insbes. S.11-19.

71) BVerfGE 21/261 ff. = NJW 1967/976 ff. (977).

72) S.54, zweiter Absatz.

73) Vgl. die Legaldefinition in § 194 BGB.

74) v.Mangoldt-Klein, Vorbem. II 3 b, S.59.

tutionellen Garantie" geprägt worden.[75] Wesen, Sinn und Zweck dieser institutionellen Garantien bestehen nach Klein[76] darin, "gewisse Grundeinrichtungen, 'Institutionen', die der Verfassungsgesetzgeber als wertvolle, garantiewürdige Bestandteile des soziologischen Staats- und Gesellschaftsbaus beurteilt,als solche zu erhalten, zu 'konservieren', sie verfassungsrechtlich zu gewährleisten, zu garantieren". An die Gewährleistung eines Grundrechts,an seine Einstufung in die Kategorie der "institutionellen Garantien", hat der Gesetzgeber Sicherungen geknüpft, die vor einer starken, "übermäßigen Beeinträchtigung, einer 'Denaturierung', oder gar völligen Beseitigung" durch Maßnahmen der Verwaltungspraxis, durch Landes- und einfache Bundesgesetze schützen.[77] Der Schutz, den ein zur institutionellen Garantie erhobenes Grundrecht genießt, bewahrt als konsequente Folge der einer solchen Gewährleistung zugedachten Funktion vor allem auch vor "Mißbrauch der Gesetzgebungsbefugnis".[78]

Diese, in der Zeit der Weimarer Republik begründete Lehre von den Einrichtungsgarantien hat auch für das Grundgesetz Bedeutung erlangt,[79] allerdings wird heute nicht mehr daran festgehalten, daß es sich bei den institutionellen Garantien um die Gewährleistung öffentlich-rechtlicher, bei den (Rechts-) Institutsgarantien um die Gewährleistung

---

75) Vgl. Klein, "Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien", Breslau 1934, S.5. Danach stammt der Ausdruck "Institutsgarantie" von Martin Wolff.Carl Schmitt führte den Begriff in das Verfassungsrecht ein (Verfassungslehre 1928, S.170 ff). Vgl. auch die Kritik Kleins(a.a.O.,S.96 ff.) an den von Schmitt gebrauchten Ausdrücken.
76) a.a.O., S.130.
77) Vgl.Klein, a.a.O., S.130.
78) So Klein, a.a.O., S.130.
79) Vgl. v.Mangoldt-Klein, a.a.O., Vorbem. A VI 3 b, S. 84.

privatrechtlicher (Rechts-) Einrichtungen handele.[80] Als Grund dafür wird die Fragwürdigkeit der Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht angeführt, die "zu keiner Zeit unangefochten gewesen ist und stets anfechtbar sein wird".[81] Es kommt hinzu, daß es "zur Erfassung des Inhalts des grundgesetzlichen Grundrechtskatalogs und seiner Trabantenbestimmungen" ebensowenig ausreiche, "neben den Gewährleistungen von subjektiven öffentlichen Rechten nur Garantien von (Rechts-) Einrichtungen anzunehmen, wie zur Erfassung des Inhalts des Zweiten Hauptteils der Weimarer Reichsverfassung".[82]

Wenn nach der Begründung der Lehre von den Einrichtungsgarantien diese nur den Zweck hatten, gewisse objektive Einrichtungen verfassungsrechtlich zu gewährleisten, nicht aber subjektive individuelle Rechte zu gewährleisten oder zu gewähren,[83] so wird heute gerade die hier interessierende Pressefreiheit als ein Beispiel für die Garantie gesellschaftlicher Sachverhalte in Verbindung mit (Rechts-)Einrichtungen und Grundrechten angesehen.[84]

---

80) v.Mangoldt-Klein, a.a.O., Vorbem. A VI 3 b, S.84. Vgl. auch die kritischen Ausführungen bei Brinkmann, Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz, 1967, Anm. I 2 e ß zu Art. 5, S.9.

81) So v.Mangoldt-Klein, a.a.O.,Vorbem.A VI 3 b,S.84.

82) Vgl. v.Mangoldt-Klein, a.a.O.,Vorbem.A VI 3b,S.84.

83) v.Mangoldt-Klein, a.a.O., Vorbem. VI 3 a, S.83.

84) v.Mangoldt-Klein, a.a.O., Vorbem. VI 3 c, S.85; Scheuner "Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes" in Recht-Staat-Wirtschaft IV, 1953, S. 106 und 107; Ridder "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd.2, 1954, S.254.

Scheuner meint, bei der Presse müsse ebenso wie bei dem Beamtentum und der Unabhängigkeit der Richter klar sein, "daß die gewährten Freiheiten des Gesetzes nicht nur um des einzelnen Berechtigten willen, sondern um der damit in ihrem Bestande und ihrer Funktion geschützten öffentlichen Einrichtung willen gewährt werden".[85] Ebenso ist nach Ansicht Ridders[86] die Pressefreiheit verfassungsmäßig institutionell verankert. Sie schütze den "sachlichen, personalen und funktionalen Inbegriff der Presse, besser des Pressewesens" und umfasse die Meinungsäußerung in der Presse und durch die Presse in einem einheitlichen Ganzen ("Pressefreiheit") institutionell mit.[87]

Den Ausdruck "Institut" im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Pressefreiheit gebraucht auch das Bundesverfassungsgericht.[88] Der Funktion der freien Presse im demokratischen Staat entspreche ihre Rechtsstellung nach der Verfassung. Wenn mit der Gewährleistung der Pressefreiheit in Art. 5 GG zunächst ein subjektives Grundrecht für die im Pressewesen tätigen Personen und Unternehmen gewährt werde, das seinen Trägern Freiheit gegenüber staatlichem Zwang verbürge und ihnen in gewissen Zusammenhängen eine bevorzugte Rechtsstellung[89]

---

85) Scheuner, a.a.O., S.106 und 107.

86) Ridder, a.a.O., S.254.

87) Ridder, a.a.O., S.254.

88) In NJW1966/1604 = BVerfGE 20/162 ff.

89) So z.B. durch die Erschwerung der Beschlagnahme von Druckwerken (§13 Hess.Presseges.,§ 13 bad.-württemb. Presseges.). Vgl.dazu auch Koebel in NJW 1967/321 ff. (324), der darauf hinweist,daß der Gesetzgeber unter anderem durch die Erschwerung der Beschlagnahme zum Ausdruck gebracht habe, welche Bedeutung einer freien und eigenverantwortlichen, von außen her nicht eingeschränkten inhaltlichen Gestaltung der Presseerzeugnisse zukommen. Daß die Presse jedoch nicht schlechthin von der Anwendung der strafprozessualen Normen über Durchsuchung und Beschlagnahme freigestellt ist,sondern daß jeweils Abwägungsgesichtspunkte eine entscheidende Rolle spielen, hat das BVerfG in BVerfGE 20/213 unterstrichen:"Notwendig ist sachliche Wertabwägung im Einzelfall,nicht die Respektierung eines ein für allemal bestehenden Privilegs 'der Presse' wegen ihrer 'öffentlichen Aufgabe' u.dgl."

sichere, so habe die Bestimmung zugleich auch eine objektiv-rechtliche Seite. Sie garantiere das Institut "Freie Presse".

Die Antwort auf die Frage, ob aus der Institutionalisierung der Pressefreiheit in Art.5 Abs.1 Satz 2 GG der Informationsanspruch der Presse hergeleitet werden kann, läßt sich indes erst dann gewinnen, wenn geklärt ist, aus welchem Grund die Einrichtungsgarantie gegeben wurde. Entscheidende Anhaltspunkte dafür, welcher Grund für die Gewährleistung des Instituts "Freie Presse" ausschlaggebend gewesen ist, lassen sich aus Aufgabenbereich und Funktion der Presse in einer freiheitlichen demokratischen Staatsordnung beziehen. In dieser freiheitlichen demokratischen Grundordnung, so hat es das Bundesverfassungsgericht ausgedrückt,[90] ist die "freie Auseinandersetzung der Ideen und Interessen gewährleistet, die für das Funktionieren dieser Staatsordnung lebensnotwendig ist". Die Presse sei neben Rundfunk und Fernsehen das wichtigste Instrument der Bildung der öffentlichen Meinung; die Pressefreiheit genieße deshalb gemäß Art.5 Abs.1 Satz 2 "spezifischen Grundrechtsschutz".[91]

Erst die Untersuchung des vielschichtigen Tätigkeitsfeldes der Presse, die tagtäglich den Bürger über das Geschehen aus den verschiedensten Sachbereichen unterrichtet, kann Aufschluß darüber geben, ob ihr von der Verfassung ein derartig wichtiger Wirkungsbereich eingeräumt worden ist, daß aus der "Gewährleistung" der Pressefreiheit auf die Zuerkennung des Informationsan-

---

Vgl. auch die Ausführungen Koebels anläßlich der 20. Arbeitstagung des "Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit" am 28./29.Oktober 1966 in Freiburg/Br.(auszugsweise abgedr. in NJW 1967/336 ff.). Koebel erinnerte in seinem Referat an die von der Presse immer stärker empfundene Beeinträchtigung des Grundrechts der Pressefreiheit angesichts des "zunehmenden Mißbrauchs einstweiliger Verfügungen in Pressesachen".

90) BVerfGE 7/198 ff.(208).

91) Vgl. BVerfGE 12/113 ff. (125).

spruchs zu schließen ist. Diese eminent wichtige Funktion der Presse kann in der Anerkennung der sogenannten öffentlichen Aufgabe liegen - ein Schlagwort, das sich allgemein durchgesetzt hat.

3. Die öffentliche Aufgabe der Presse

Unter der öffentlichen Aufgabe, die heute überwiegend in Lehre und Rechtsprechung anerkannt ist, wird allgemein die Tätigkeit der Presse in drei Hauptarbeitsgebieten verstanden:

- Vermittlung von Informationen an den Staatsbürger
- Ausüben und Ermöglichen von Kontrolle und Kritik
- Mitwirken an der Bildung der öffentlichen Meinung.

Auch die Landespressegesetze[94] haben anerkannt, daß

---

92) z.B.Löffler,"Presserecht",Bd.2,§3 LPG II 1,Rdz.12; ders.in NJW 1965 S.942;Schüle in VVDStRL, Heft 22, S.164,Mallmann in JZ 1966,S.629;Klein in DÖV 1965/755; Ridder "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte,Bd.2, S.258; Scheer,"Deutsches Presserecht", 1966, Teil II, § 3 I 2,S.184;Schneider,"Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz",S.108 ff.; Scheuner, "Pressefreiheit" in VVDStRL, Heft 22,S.75; Gross in ArchPR Nr.62/1965, S.490; Koebel in NJW 1950/673.

93) Vgl.beispielsweise BVerfGE 10/118; 12/113;20/162; ff.; BGHSt 18/182; BGHZ 31/312/313" 36/77;vgl.auch OLG München in NJW 1963/493,OLG Stuttgart in JZ 1960/126.

94) § 3 des baden-württembergischen Pressegesetzes vom 14. Januar 1964 (GBl. S.11);
§ 3 des schleswig-holsteinischen Pressegesetzes vom 19.Juni 1964 (GVB. S.71);
§ 3 des Hamburger Pressegesetzes vom 29. Januar 1965 (GVBl. S.15);
§ 3 des Bremer Pressegesetzes vom 16.März 1965 (GBl.S.63);
§ 3 des niedersächsischen Pressegesetzes vom 22. März 1965 (GVBl. S.9);
§ 3 des saarländischen Pressegesetzes vom 12. Mai 1965 (ABl. S.409);
§ 3 des rheinland-pfälzischen Pressegesetzes vom 14. Juni 1965 (GVBl. S.107);
§ 3 des Berliner Pressegesetzes vom 15.Juni 1965 (GVBl. S.744);
§ 3 des nordrhein-westfälischen Pressegesetzes vom 24.Mai 1966 (GVBl. S.340);
im hessischen Pressegesetz vom 23. Juni 1949 (GVBl. S.75), neugefaßt am 20.11.1958(GVBl.S.183), ergänzt durch die Novelle vom 22.2.1966

die Presse eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Gleichwohl ist dieser Begriff gewissermaßen zu einem neuralgischen Punkt der Presserechtsmaterie geworden, da er zu Mißverständnissen Anlaß gegeben hat.

Ausgehend von den einzelnen Wörtern des zusammengesetzten Begriffs handelt es sich bei dem Attribut "öffentlich" um ein schillerndes Wort, das in der Tat mehrfacher Ausdeutung fähig ist.[95] In verschiedenen Rechtsgebieten, in denen das Wort "öffentlich" zur näheren Kennzeichnung von Begriffen verwendet worden ist, sind mit diesem Beiwort unterschiedliche Sinngehalte verbunden worden.[96] Angelpunkt mehrerer rechtswissenschaftlicher Untersuchungen war vor allem die Frage, ob der Begriff des "Öffentlichen" etwa dahin verstanden werden müsse, daß er dem Begriff des "Staatlichen" zuzuordnen sei.[97]

Zutreffend haben indes Peters[98] und Hans Klein[99] am Beispiel des Art.30 GG dargetan, daß zu den "staatlichen Aufgaben" diejenigen Angelegenheiten gehören, "die und soweit sie dem Staat zu eigener Erledigung

---

(GVBl.S.31), fehlt eine entsprechende Bestimmung; im bayerischen Pressegesetz vom 3.Oktober 1949 (BayBS I S. 310) ist im § 3 normiert,daß die Presse dem demokratischen Gedanken diene.

95) Vgl. z.B. Dagtoglou "Wesen und Grenzen der Pressefreiheit" in Schriftenreihe "res publica" 1963,S.23 und 24; ferner Hans Klein "Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe" in DÖV 1965/755; Peters "Öffentliche und staatliche Aufgaben" in Festschrift für H.C.Nipperdey, Bd.2, 1965, S.877 ff.

96) Dagtoglou, a.a.O., S.23 und 24.

97) z. B. Scheuner, "Pressefreiheit" in VVDStRL 22, S.75: "Sie (die Formel von der "öffentlichen Aufgabe"der Presse) bietet die Möglichkeit von Mißverständnissen, als ob damit die Presse über den Bereich des 'Öffentlichen', in dem sie steht, hinaus in irgend einer Weise in den Bereich des staatlichen Aufbaus gezogen werden könne, während ihre maßgebende Funktion im demokratischen Prozeß der politischen Willensformung gerade in ihrer Freiheit vom Staate liegt".

98) a.a.O., S.877 ff.

99) a.a.O., S.755.

im jeweils geltenden Recht übertragen worden sind".[100]

Als das wesentliche Kennzeichen der "öffentlichen Aufgaben", wenn man sie von den "staatlichen" unterscheiden wolle, hat Hans Klein hervorgehoben, daß sie von der Gesellschaft, nicht vom Staat, erfüllt werden.[101] Neben diesem negativen Merkmal seien die öffentlichen Aufgaben positiv dadurch ausgezeichnet, daß ihnen eine besondere Bedeutung für das Wohl der Allgemeinheit zukomme.[102] Unbestreitbar sei diese Relevanz für die Gesamtheit von Staat und Gesellschaft "z.B. für das Pressewesen".[103]

Davon, daß es sich bei der Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgabe um ein Tätigkeitsfeld im weiten nichtstaatlichen Bereich[104] handelt, geht auch das Bundesverfassungsgericht[105] aus. "Presseunternehmen", so hat das Bundesverfassungsgericht formuliert, "müssen sich im gesellschaftlichen Raum frei bilden können. Sie arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatrechtlichen Organisationsformen."

---

100) Hans Klein, a.a.O., S.755; vgl. im übrigen auch Löffler, "Presserecht", Bd.2, 1968, § 3 III 2a und b, Rdz. 16 und 17.

101) a.a.O., S.755; auch Peters, a.a.O., S.877 ff.

102) Hans Klein, a.a.O., S.759; Löffler, "Presserecht", 2.Bd.§ 3 LPG III 2 c, Rdz.18: "...so bedeutet öffentlich in positiver Hinsicht 'im öffentlichen Interesse liegend'".

103) Hans Klein, a.a.O., S.759,

104) Vgl.Scheuner,"Pressefreiheit", VVDStRL,Heft 22, S.19: "Die Presse ist keine Verfassungsinstitution, wie das Parlament, das Wahlrecht, oder die Volksabstimmung, sie ist keine Veranstaltung des Staates oder gar ein Teil der staatlichen Struktur.4

105) Teilurteil im "Spiegel"-Verfahren in NJW 1966/ 1604 ff. = BVerfGE 20/162 ff.

Ebenso wie das Wort "öffentlich" kann der Begriff "Aufgabe" zu Mißdeutungen Anlaß geben.[106] Vom Wortsinn her ist es möglich, den Begriff "Aufgabe" als Verpflichtung aufzufassen. Zutreffend hat Mallmann[107] darauf hingewiesen, daß eine derartige Interpretation unrichtig sei.[108] Niemand sei verpflichtet, sich der Presseaufgabe der öffentlichen Information usw. zu widmen, und wer es tue, brauche nicht dabei zu bleiben: "der Verleger kann seine Zeitung eingehen lassen, der Redakteur seinen Presseberuf aufgeben. Keine Zeitung ist ferner verpflichtet, die öffentliche Aufgabe der Information und Kritik in vollem Umfang zu erfüllen. Sie kann sich, generalanzeigerartig, auf die Wiedergabe von Nachrichten beschränken, oder umgekehrt auf die Funktion eines kritischen Forums".[109] Auch Löffler[110] geht davon aus, daß es sich bei der "öffentlichen Aufgabe" im Gegensatz zu den Sorgfaltspflichten der Presse[111] nicht um eine Rechtspflicht handele.

Wenn auch davon ausgegangen ist, daß mit der "öffentlichen Aufgabe" der Presse eine "Funktion"(im Sinne einer Verrichtung)"[112] anerkannt worden ist, die die Presse "von jeher erfüllte",[113] so handelt es sich bei dem Begriff der "öffentlichen Aufgabe" doch um einen Rechtsbegriff.[114] Zu Recht weist Löffler[115] darauf hin,

---

106) Vgl.Löffler,"Presserecht",Bd.2,§ 3 LPG.III 3,Rdz.19, S.68.

107) "Pressepflichten und öffentliche Aufgabe" in JZ 1966/625 ff.(629):Die öffentliche Aufgabe ist "keine Rechtspflicht, ebensowenig wie der 'Verfassungsauftrag' ein Befehl oder dgl. ist."

108) Mallmann, a.a.O., S.629:"Aus ihrer verfassungsrechtlichen Anerkennung lassen sich einzelne Rechtspflichten ableiten, sie selbst ist aber keine Pflicht." Vgl. dazu auch Löffler,"Presserecht",Bd.2 § 3 LPG III 3, Rdz. 19, S.68.

109) Mallmann, a.a.O., S.629.

110) "Presserecht",Bd.2, § 3 LPG III 3 Rdz.19, S.68;ebenso Czajka "Pressefreiheit und öffentliche Aufgabe der Presse",res publica,Beiträge zum öffentlichen Recht, 1968, S.99 und 100:"Auch die um objektiver Zwecke willen gewährte Pressefreiheit bleibt noch immer Freiheit, die 'öffentlichen Aufgaben' der Presse sind keine erzwingbaren Pflichten." Im gleichen Sinne Schneider, "Presse-und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz," 1962, S.126.

daß die "öffentliche Aufgabe" eine wichtige Abwägungs- und Auslegungsnorm sein kann, wenn es beispielsweise um die Kollision der Pressetätigkeit mit entgegenstehenden Interessen des Staates oder einzelner Bürger geht. Auch Scheuner spricht von einer "verfassungsrechtlich relevanten Funktion" der Presse,[116] beantwortet aber andererseits die Frage nach der Tragweite der Formel "Öffentliche Aufgabe" in dem Sinne, daß sich als "soziologische Beobachtung der politischen Funktion der Presse" dabei keine Bedenken ergäben.[117]

Das es sich bei der "öffentlichen Aufgabe" um die Anerkennung der Funktion handelt, wie sie die Presse in einem demokratischen Staat überhaupt ausübt, ist zunächst ein Blick auf die herkömmliche Pressearbeit zu werfen, bevor mit der Prüfung der Frage begonnen werden kann, ob aus dem Grundgesetz die öffentliche Aufgabe herausgelesen werden kann.

---

111) Vgl.dazu C II 5, S.126-131.

112) Mallmann, a.a.O., S.629.

113) Löffler,"Presserecht", § 3 LPG III 3, Rdz. 19, S.68.

114) Vgl. Schüle in VVDStRL, Heft 22, S.164:"Die Tatsache, nun, daß von einer öffentlichen Aufgabe jetzt in den Pressegesetzen gesprochen wird, weist schon als solche darauf hin, daß es sich dabei um einen Rechtsbegriff handelt. Er muß einen bestimmten, einen juristisch greifbaren Inhalt haben, und entsprechendes gilt für seine Grenzen."

115) "Presserecht", Bd.2, § 3 LPG II 1, Rdz. 12, S.64. Die öffentliche Aufgabe kann eine Rolle bei der Wahrnehmung der berechtigten Interessen nach § 193 StGB spielen.

116) "Pressefreiheit" in VVDStRL, Heft 22, S.75. Nach Scheuners Ansicht entspricht die Formel von der "öffentlichen Aufgabe" der Presse "im Grunde" dem Bestreben der Presse, die ihr früher von der Judikatur versagte "Wahrnehmung berechtigter Interessen" in § 193 StGB zu sichern. "Darüber hinaus liegt ihr rechtlicher Gehalt nur in einer Verstärkung der institutionellen Gewährleistung, die im besonderen demjenigen Teil der Presse zugute kommt, der diese Aufgabe erfüllt."

117) "Pressefreiheit", in VVDStRL, Heft 22, S.74.

Der erste und ursprüngliche Zweck der Pressearbeit war die Weitergabe, die Vermittlung von Nachrichten (Tatsachen).[118] Hinzu kamen später die Interpretation von Nachrichten, d.h. die Darstellung von Informationen in einer Weise, die dem Bürger die Nachricht verständlich macht,[119] und die Wiedergabe von Meinungen und Kommentaren.[120] Heute gehören diese über das ursprüngliche Ziel der Pressearbeit hinausgehenden Betätigungsformen bereits zum überkommenen Bestand der Arbeitsweise hauptsächlich der Zeitungen.

Eine Stimme aus dem Kreis der Fachleute[121] hat den Umfang der heutzutage täglich anfallenden Zeitungsarbeit auf folgende Weise charakterisiert:

"Da ist die tägliche gewissenhafte und umfassende Chronik des weltweiten, regionalen und lokalen Geschehens aller Gemeinwesen; der Tagesablauf innerhalb des Verbreitungsgebietes der heimischen, bodenständigen Zeitung von lokalem oder auch regionalem Rang; die gesellschaftsbildende und staatserhaltende Berichterstattung auf allen Gebieten des öffentlichen Daseins; der Schulen, Kirchen, Kultureinrich-

---

118) Schneider, "Meinungs- und Pressefreiheit nach dem Grundgesetz", S.108 ff., der den unschönen Ausdruck "Nachrichtengebung" gebraucht.

119) Vgl. die ausführliche Darstellung dieses Themas in der Beilage zu "Der Journalist", Heft 10, 1965, (Verfasser nicht genannt).

120) Der Begriff "Meinung" unterscheidet sich von der bloßen Tatsacheninformation durch seine urteilenden und wertenden Momente; vgl. dazu Scheuner, "Pressefreiheit" in VVDStRL, Heft 22, 1965, S.64, und v. Münch "Freie Meinungsäußerung und besonderes Gewaltverhältnis", S.11 ff. Zutreffend weist Scheuner (a.a.O., S.64) auf die flüssigen Grenzen zwischen Meinung und Tatsache nicht nur in der journalistischen Praxis hin, da schon die Mitteilung einer Nachricht - ebenso wie die Art ihrer Präsentation - eine Haltung oder ein Urteil erkennen lassen kann.

121) Reinowski, Hans J. (Darmstadt), Vorsitzender des Verbandes hessischer Zeitungsverleger: "Wer ist frei in der Presse?" in ZV + ZV, Nr. 26 vom 30.Juni 1967, S. 1020.

tungen; der Literatur und Kunst in allen ihren Erscheinungsformen; der Parlamente in Ländern, Kreisen, Städten und Gemeinden bis hin zum kleinsten Dorf; der Gerichtsbarkeit, des Polizeiwesens, der öffentlichen Sicherheit, des Gesundheitswesens; des Sports, des Vereinslebens; des Handels, des Verkehrs und aller Gewerbe; der Behörden; des von den Standesämtern erfaßten Familienlebens, dazu die umfassende und korrekte Wiedergabe wichtiger fremder Meinungen - kurzum! Der Katalog ist nicht vollständig, aber er zeigt die überragende, entscheidende Wichtigkeit der Presse als Chronistin und Meinungsbildnerin in den Funktionen des Gemeinwesens wie des Einzelmenschen."

In der Art und Weise der journalistischen Arbeitsweise, der Anziehungskraft des gedruckten Wortes auf den menschlichen Geist und der großen Streuung der Presse[122] liegt auch ihr Einfluß begründet. "Wer die Presse hat, hat die Zukunft!" hat Ermecke[123] diese Wirkung der Presse etwas überspitzt formuliert.[124] Die stetig gewachsene und ständig weiter wachsende Bedeutung der Presse in praktisch allen Bereichen des menschlichen Lebens läßt sich indes nicht leugnen.[125]

---

122) In der Bundesrepublik gibt es 616 Hauptausgaben und 759 Nebenausgaben (Angaben des Statist.Bundesamtes, veröffentlicht in "Der Journalist", Heft 9, 1965, S.4). Diese Zahlen dürften aber angesichts der zunehmenden Konzentration der bundesdeutschen Presse überholt sein.

123) "Über Pressefreiheit und Presseverantwortung", Paderborn 1965, im Vorwort.

124) Daß zuweilen selbst alle Macht der Presse nichts helfen kann, beweist das Beispiel Hugenbergs vor dem und im Jahre der "Machtergreifung" Hitlers. Auch der Einsatz des mächtigen Zeitungskonzerns, den Hugenberg aufgebaut hatte und der ihm zur Verbreitung seiner politischen Vorstellungen als "Deutsch-Nationaler" zur Verfügung stand, konnte nicht verhindern, daß er gegenüber der Gewaltpolitik Hitlers ins Hintertreffen geriet.

125) Vgl. dazu Ermecke, a.a.O., Im Vorwort.

a) Die Ableitung der öffentlichen Aufgabe im Wege der Auslegung des Art.5 Abs. 1 GG

Die Beantwortung der Frage, ob die öffentliche Aufgabe der Presse trotz fehlender Erwähnung im Grundgesetz ihren Ausdruck gefunden hat, hängt von der Auslegung der Verfassung ab.

Als Möglichkeiten der Auslegung von Normen, die "im Recht das Klarstellen des Sinnes von Rechtssätzen, also die Sinnerklärung von Rechtsnormen"[126] bedeuten, kommen im wesentlichen vier Auslegungsmittel in Betracht:[127] die Wortinterpretation, die historische, die systematische und die teleologische Auslegungsmethode. Die letztgenannte Interpretationsart ist die entscheidende, weil mit ihr der Zweck der auszulegenden Rechtssätze ermittelt wird.[128]

Mit Hilfe dieser Auslegungsgrundsätze ist auch die Verfassung zu interpretieren, allerdings unter Berücksichtigung des Gesichtspunktes, daß es auf die Ermittlung ihres objektiven Sinnes ankommt.[129] Der objektive Sinngehalt einer Verfassung kann nur durch ein Vorgehen ergründet werden, das auf den Gesamtzusammenhang abstellt, in den die einzelnen Normen gestellt worden sind. Denn erst eine Betrachtungsweise, die die Vorschrift in die größere Ordnung rückt, also die Stellung der Einzelbestimmung im Normensystem berücksichtigt, kann bei der Erforschung der Verfassungsaussage zum Erfolg führen.

---

126) Vgl.v.Mangoldt-Klein,Einleitung IV 1, S.6.

127) Vollständige Zusammenstellung bei v.Mangoldt-Klein, Einleitung IV 7a und BVerfGE 1/299 ff.;vgl.auch Küchenhoff,Erich, "Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten und Verfassungsauslegungen"in DVBl.1951,S.585-588 und 617-621;vgl. auch Maunz,Deutsches Staatsrecht, S.49 und 50.

128) v.Mangoldt-Klein, Einleitung IV 7a, S.9.

129) Vgl.dazu v.Mangoldt-Klein,Einleitung IV 7a,S.9 ff; Maunz,Staatsrecht,S.49;"Nicht der Wille des Gesetzgebers,sondern der Wille des Gesetzes entscheidet", BVerfGE 1/312;vgl.auch Hamann,"Das Grundgesetz",Komm. f.Wissenschaft und Praxis,1961, Einführung I E.

Bei dem Versuch, Art.5 GG zu interpretieren, sind zwei Grundsätze von entscheidender Bedeutung, die im Grundgesetz ihren Ausdruck gefunden haben: das Prinzip der Freiheit und das der Demokratie. Beide Grundsätze zusammen bestimmen, neben anderen, im wesentlichen den Charakter des Grundrechtsteils des Grundgesetzes.

Die Bedeutung, die das Grundgesetz der Pressefreiheit auf dem Boden der freiheitlichen Demokratie beimißt, tritt dann hervor, wenn man die Pressefreiheit einordnet in das Gesamtgefüge der grundgesetzlichen Verbürgungen geistiger Freiheit, wie die Freiheit der Berichterstattung des Rundfunks, des Films, die Freiheit von Kunst und Wissenschaft und auch die Glaubens- und die Gewissensfreiheit.[130] Zutreffend hat Scheuner[131] das Wesentliche dieses Komplexes von grundrechtlichen Freiheiten in der "Garantie der offenen politischen Auseinandersetzung" gesehen. Auf diesen Prozeß der Auseinandersetzung, der stetigen Meinungsäußerung und des Meinungsaustausches, "der Einigung und der Kontrolle"[132] kann das Verfassungsleben der Demokratie nicht verzichten, wenn es ein mit wirklichem Leben angefülltes und wirkliches Leben voraussetzendes demokratisches Staatswesen sein will. Die Freiheitsrechte ermöglichen dies alles erst. Der Presse fällt dabei die Funktion zu, Informationen und Meinungen mit dem Ziel zu ermitteln, dem Bürger die Ausübung seiner staatsbürgerlichen Rechte zu ermöglichen, die Verbindung zwischen Regierenden und Regierten zu pflegen, die Voraussetzungen für Kontrolle und Kritik durch den Bürger zu schaffen und an der Bildung der öffentlichen Meinung mitzuwirken.[133]

---

130) So Scheuner, DÖV 1963/865.

131) a.a.O., S.865.

132) Vgl. den Bericht von der Saarbrücker Staatsrechtslehrertagung (9.-11.Okt.1963) in DÖV 1963/868, Leitsatz I 4 b (Scheuner).

133) Ähnlich Leitsatz I 4b, a.a.O., S.868 (Scheuner).

Ein derart umrissenes Betätigungsfeld der Presse verdeutlicht - zusammen mit den Freiheitsrechten des Rundfunks, des Films, der Kunst und der Wissenschaft sowie der Glauben - und der Gewissensfreiheit - die Vielfalt geistigen Wirkens, die in seiner Demokratie wesensnotwendig ist.[134)]

Erst eine Interpretation, die auf diesen Zusammenhang der einzelnen Freiheitsverbürgungen in der Verfassung abstellt und in ihnen die Wertentscheidung des Grundgesetzes erkennt, kann das wesentliche der Verfassungsaussage ermitteln. Zu diesem Wertsystem in der Verfassung[135)] hat sich das Bundesverfassungsgericht schon bald nach Aufnahme seiner Rechtsprechung[136)] bekannt und dieses Verständnis von der im Grundgesetz zum Ausdruck gekommenen Wertordnung in ständiger Rechtsprechung weiter bewiesen.[137)] Die Grundrechtsnormen in ihrem "staatsbürgerlichen Sinn im ganzen der freiheitlichen Ordnung" zu verstehen,[138)] gebietet eine das Ganze des Grundgesetzes berücksichtigende Verfassungsauslegung, die den Grundrechtsteil als ein "zusammenhängendes System einer Wertordnung" auffassen muß.[139)] Das Bundesverfassungsgericht[140)] hat diese Erwägungen in die Worte gefaßt: "Die einzelne Verfassungsbestimmung kann nicht isoliert betrachtet werden, und allein aus sich heraus ausgelegt werden. Aus dem Gesamtinhalt der Verfassung

---

134)Vgl. BVerfGE 198 ff.(207 ff.) ("Lüth-Urteil").

135)Maunz, Deutsches Staatsrecht, S.52, wertet die Lehre von der Verfassung als einem Wertsystem, die etwas "typisch Neues" in der deutschen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sei, als eine "bedeutsame Bereicherung unseres Verfassungsrechts und Verfassungslebens."

136)Vgl. BVerfGE 4/15.

137)BVerfGE 6/41, 55, 71; 10/81; 12/124; 14/263.

138)Leitsatz II 7, DÖV 1963/868 (Scheuner).

139)Leitsatz II 9, DÖV 1963/868 (Scheuner).

140)BVerfGE 1/114.

ergeben sich gewisse verfassungsrechtliche Grundsätze und Grundentscheidungen, denen die einzelnen Verfassungsbestimmungen untergeordnet sind. Diese sind deshalb so auszulegen, daß sie mit den elementaren Verfassungsgrundsätzen und Grundentscheidungen des Verfassungsgesetzgebers vereinbar sind".

Insgesamt gesehen bedeutet diese Verfassungsauslegung die Lossagung von einer Grundrechtsinterpretation, die nur den Gegensatz individueller Freiheit und staatlichen Zwanges ins Auge faßt "und von der Idee einer unbegrenzten Freiheit ausgeht, der gegenüber staatliche Eingriffe negativ abzugrenzen sind."[141]

Eine derartige Verfassungsauslegung findet in der Literatur ständig mehr Anhänger. So stellen Zinn-Stein,[142] ausgehend von dem objektiv in der Verfassungsnorm fixierten Willen des Gesetzgebers,[143] auf den Sinngehalt der Norm ab, der dadurch zu ermitteln ist, daß sie in Beziehung zu der als Einheit zu verstehenden Verfassungsordnung zu setzen ist. Eine solche "lebendige, sinnbezogene" Verfassungsauslegung finde ihre innere Rechtfertigung... darin, "daß sie stets der Verwirklichung der tragenden Verfassungsprinzipien dienen muß und an diese gebunden ist".[144]

Gross[145] spricht von "zeitgemäßer" Auslegung der grundrechtlich verbürgten Pressefreiheit, die zwar als typisch liberales Grundrecht entstanden sein mag, "dessen Inhalt es war, die Freiheit der Presse vor dem Staat zu sichern". Dieser Gesichtspunkt stehe aber nicht entgegen, dieses Grundrecht anders als bisher auszulegen.

---

141) Vgl. Leitsatz II 7 (Scheuner),a.a.O., S.868.

142) Verfassung des Landes Hessen,Kommentar, Einführung, S.1/2.

143) a.a.O., S.1/2.

144) Zinn-Stein, a.a.O., S.1/2.

145) ArchPR Nr.62/1965, S.490.

Maunz[146] will die Gewährleistung der Mitwirkung der Presse an der Gestaltung des öffentlichen Lebens, die "sogenannte Aktivfunktion der Presse"[147] - wie er sie nennt - aus der Fassung des Art.5 GG herauslesen, ohne allerdings zu begründen, aus welcher Formulierung der Fassung sich dieses Mitwirkungsrecht ergibt. Bei einer lediglich auf den Art.5. zugeschnittenen Auslegung der Pressefreiheit ist es dann allerdings verständlich, wenn er fortfährt, es wäre doch wünschenswert gewesen, "daß diese Gewährleistung nicht nur mit den überkommenen Worten zum Ausdruck gebracht worden wäre, die sich seinerzeit nur auf die passive Seite, auf das Freisein der Presse von staatlichem Zwang, bezogen haben."[148]

Auch Ridder[149] sieht in der Pressefreiheit nicht eine "individuelle oder auch kollektiv negatorische Freiheit von staatlichen Eingriffen." Das liege "auf der Hand".[150] Nach seiner Auffassung steht vielmehr

---

146) Staatsrecht, S.113.

147) Wenn Maunz von der Aktivfunktion der Presse spricht, so korrespondiert ihr die Passivfunktion, unter der man sich aber nichts vorstellen kann. Maunz selbst spricht deshalb von "passiver Seite" der Presse (a.a.O., S.113), was aber inkonsequent in Bezug auf die Verwendung der Begriffe ist. Spräche er von der "Passivfunktion" der Presse, die ja der Gegensatz der "Aktivfunktion" sein müßte, so wäre das auch nicht richtig, denn Maunz meint die Freiheit der Presse von staatlichen Eingriffen, eine "Passivfunktion" könnte man in diesem Fall jedoch lediglich dem Staat selbst zuschreiben.

148) Maunz, Staatsrecht, S.113.

149) In "Meinungsfreiheit", Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. 2, S.258.

150) Ridder, a.a.O., S.258.

im Vordergrund die öffentliche Aufgabe der Presse, "um derentwillen nachfolgend Freiheiten verbürgt werden."[151]

Als Ergebnis der Betrachtung der verschiedenen Meinungen über die öffentliche Aufgabe der Presse und ihre Ableitung aus dem Grundgesetz kann zusammenfassend gesagt werden: Bis auf wenige Ausnahmen[152] gibt es keine unterschiedlichen Auffassungen darüber, daß die Presse eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen hat. Die Begründungen sind allerdings zum Teil unvollständig und weichen voneinander ab.

Die Begründung der öffentlichen Aufgabe der Presse kann nach der hier vertretenen Ansicht nur aus der Bedeutung der grundrechtlichen Freiheiten für das Verfassungsleben einer Demokratie entnommen werden. Als Informationsvermittler, als Einrichtung, die dem Bürger Kontrolle und Kritik im Rahmen seiner Selbstbestimmung im Staate ermöglicht; als einer von vielen Meinungsbildnern, fördert die Presse in hohem Maße die Auseinandersetzung der Meinungen und ermöglicht die offene, für die Demokratie lebenswichtige Diskussion.

Diese Erwägung legt auch das Bundesverfassungsgericht[153] seiner - allerdings umfangreichen - Bestimmung der öffentlichen Aufgabe der Presse zugrunde:

---

151) Ridder, a.a.O., S.258.

152) Vgl. z.B. Forsthoff "Tagespresse und Grundgesetz" in DÖV 1963/633 ff.; ferner Dagtoglon "Wesen und Grenzen der Pressefreiheit", 1963, S.23/24. Rehbinder, Presserecht, 1967, S.23, spricht von dem "juristisch nichtssagenden Ausdruck öffentliche Aufgabe". Vgl. auch Rehbinder "Öffentliche Aufgabe der Presse: Was ist das?" in NJW 1963/1387 ff. und ders. "Die öffentliche Aufgabe und rechtliche Verantwortlichkeit der Presse", 1963, S.126.

153) BVerfGE 20/162 ff. (174 und 175) = NJW 1966/1604 (Teilurteil im "Spiegel"-Verfahren).

"Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfene Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung, die Argumente klären sich in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung. In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. Sie faßt die in der Gesellschaft und ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und Forderungen kritisch zusammen, stellt sie zur Erörterung und trägt sie an die politisch handelnden Staatsorgane heran, die auf diese Weise ihre Entscheidungen auch in Einzelfragen der Tagespolitik ständig am Maßstab der im Volk tatsächlich vertretenen Auffassungen messen können".

Aus der Gesamtsicht der grundgesetzlich verbürgten Freiheiten läßt sich somit die Anerkennung der öffentlichen Aufgabe der Presse herauslesen. Danach fällt der Presse in einem freiheitlichen demokratischen Staat die Aufgabe zu, dem Bürger Informationen zu vermitteln und ihm damit bei der Ausübung seiner staatsbürgerlichen Rechte zu helfen, selbst Kritik zu üben und der Bevöl-

kerung die Ausübung von Kontrolle und Kritik zu ermöglichen und schließlich an der Bildung der öffentlichen Meinung mitzuwirken.

Um der Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgabe willen genießt die Presse als Einrichtung "spezifischen Grundrechtsschutz", wie es das Bundesverfassungsgericht ausgedrückt hat.[154] In dieser Aufgabenbezogenheit[155] liegt der Grund für die Institutionalisierung der Presse. "Das Grundgesetz anerkennt diese staatspolitische Bedeutung der Presse, indem es in Art.5 Abs.1 Satz 2 GG die Pressefreiheit im Interesse einer freiheitlichen Demokratie aus dem jedem zustehenden Grundrecht der freien Meinungsäußerung heraushebt und der Presse als Trägerin und Verbreiterin der öffentlichen Meinung ihre institutionelle Eigenständigkeit gewährleistet".[156]

Wenn danach auch davon ausgegangen werden kann, daß die Presse eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, so sind in jüngster Zeit doch Zweifel laut geworden, die dies in Abrede stellen. Erst wenn sich herausstellt, daß die Bedenken gegenstandslos sind oder zerstreut werden können, läßt sich der Versuch unternehmen, den Informationsanspruch aus der Institutionalisierung der Pressefreiheit, die auf die Anerkennung der öffentlichen Aufgabe zurückgeht, abzuleiten.

b) Die Zweifel an der Fähigkeit der Presse zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe

Die Befähigung der Presse, in der ihr typischen Form durch die Vermittlung von Information, durch Wiedergabe von Meinungen, Kommentaren usw. den Bürger zu unterrichten und am Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung

---

154) Vgl. BVerfGE 12/113 ff.(125)

155) Dagtoglou, a.a.O., S.13.

156) Schmidt-Bleibtreu-Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1967, Rdz.6 zu Art.5.

mitzuwirken, wird mit verschiedenen Begründungen angezweifelt und bestritten.

Die hauptsächlich vorgebrachten Bedenken lassen sich in fünf Gruppen einteilen:

Die starke Sicherung der Presse durch Institutionalisierung in Art.5 Abs.1 Satz 2 GG könne nur bedeuten, daß die Presse eine Führungsrolle im Prozeß der Meinungsbildung zu übernehmen habe. Diese Rolle könne sie aber auf Grund von Veränderungen ihrer Leserschaft und des in der Publizistik zu beobachtenden Strukturwandels nicht spielen.[157)]

Das zweite Argument, mit dem die der Presse zugedachte Aufgabe bei der Bildung der öffentlichen Meinung als mehr und mehr unerfüllbar herausgestellt wird, hat in der zunehmenden Konzentration der Presse[158)] und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Schwächung kleinerer Verlage[159)] seine Wurzel.

Weiter wird eingewendet, daß der Verleger kraft seines Weisungsrechts als Arbeitgeber die Meinung der bei ihm angestellten Journalisten nicht zur Geltung kommen lasse und die Pressefreiheit sich so zu einer "Presseverlegerfreiheit"[160)] reduziere.

Außerdem wird die Privilegierung der Presse durch ihre besondere grundrechtliche Sicherung als ein Umstand gewertet, der die öffentliche Meinung zerstören müsse,[161)] und

schließlich wird die Auffassung vertreten, daß die Presse erst schutzwürdig sei, wenn an das in ihr beschäftigte Personal Qualitätsanforderungen gestellt

157) Krüger, Staatslehre, S.448/449.
158) Krüger, a.a.O.,S.448;Cron "Der Journalist",September-Heft 1965,S.2;Müller-Meiningen jr. "Es droht: Ausverkauf der Pressefreiheit" in "Süddeutsche Zeitung" v.22.Juli 1965, S.4.
159) Schmid,"Wer ist frei in der Presse?","Der Journalist", März-Heft 1967, S.2 ff.
160) Mallmann,"Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22,1965, S.180 (Diskussionsbeitrag).

werden könnten, deren Einhaltung vom Staat überwacht werden müsse.[162]

aa) Die angebliche Führungsaufgabe der Presse

Die von Krüger[162a] angemeldeten Zweifel an der Fähigkeit der Presse, die ihr zugedachte Führungsaufgabe in befriedigender Form wahrzunehmen, gründen sich vor allem auf zwei Gesichtspunkte: die Presse mache in zunehmendem Maße selbst die Meinung, während diese Rolle eigentlich "der Bürger selbst zu spielen" habe.[163] Beobachter sähen sich immer mehr zu der Feststellung genötigt, daß die Presse die Meinungsbildung der Bürger nicht mehr nur führe, sondern die Meinung den Bürgern fertig liefere.[164] Das andere Argument stützt sich auf die grundlegende "Wandlung" des Publikums, das sich nicht mehr aus den besitzenden Mittelklassen, dem gebildeten Mittelstand zusammensetze, sondern aus einer völlig andersartigen Leserschaft rekrutiere, die sich zunehmend für Unterhaltung, und kaum mehr für politische Informationen interessiere.[165]

Schon die erste Behauptung Krügers, der Presse falle eine Führungsaufgabe im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung zu,[166] hält näherer Nachprüfung in Bezug auf ihre Richtigkeit nicht stand. Krüger stützt seine Behauptung auf die folgenden beiden Sätze:[167] "Diese so ungemein gesteigerte Freiheit (durch die Privilegierung der Presse in Art.5 GG) deutet darauf hin, daß man von der Presse nicht nur die Vermittlung des Austausches der Meinungen erwartet, sondern von ihr eine Art von Führung in der Bildung der öffentlichen Mei-

161) Forsthoff, "Tagespresse und Grundgesetz" in DÖV 1963/633 ff. (S.635).
162) Forsthoff, a.a.O., S.635.
162a) Vgl. Fußn. 157 auf S.78.
163) Krüger, a.a.O., S.448.
164) Krüger, a.a.O., S.448.
165) a.a.O., S.449.
166) Vgl. Fußn.162a hier auf S.79.
167) a.a.O., S.448.

nung erhofft, indem sie sich besonders ernst und gründlich um eigene und richtige Auffassungen bemüht, dadurch die Diskussion innerhalb der Bevölkerung auf einen höheren Stand hebt und ihr insbesondere Antrieb und Richtung verleiht. Nur eine solche Führungsaufgabe kann es rechtfertigen, der Presse eine öffentliche Funktion zuzusprechen und von dieser Funktion aus ihre Stellung zu begreifen."

In seinem ersten Satz spricht Krüger davon, daß "man" von der Presse ..."erwartet", eine Art von Führung "erhofft". Zunächst: wer "erwartet","erhofft"? Der einfache Bürger, der wohlhabende Bürger, der gebildete usw. oder gar die Gesamtbevölkerung? Wären sie es, die Bürger, das ganze Volk, das die Führungsrolle der Presse erhoffte, so bliebe diese subjektive Erwartung doch nur Wunsch, unverbindlich, nicht verpflichtend im Rechtssinn. Aber selbst wenn es der Grundgesetzgeber gewesen wäre, der diese Hoffnung genährt hätte, was wäre damit gewonnen? Wenn schon nicht der Wille des Gesetzgebers entscheidend ist, sondern nur der objektive Sinngehalt des gesamten Gesetzgebungswerkes,[168] um wieviel weniger könnte es eine bloße Hoffnung sein.

In dem zweiten Satz, der die Behauptung von der Führungsrolle der Presse stützen soll, wird die Übernahme der zuvor mit "erwartet" und "erhofft" nur vage angedeuteten Führungsrolle der Presse in den rechtlichen Bereich durch die Worte "nur eine solche Führungsaufgabe kann es rechtfertigen, der Presse eine öffentliche Funktion zuzusprechen" vollzogen. Eine nähere Begründung fehlt. Sie wäre aber gerade für diesen Schritt vom juristisch Irrelevanten ins rechtlich Erhebliche erforderlich gewesen.

---

168) Vgl. Maunz, Staatsrecht, S.49 und 50.

Aus dem Grundgesetz läßt sich diese angebliche Führungsrolle der Presse im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung nicht ableiten. Ihr diese Rolle aufbürden hieße, ihr in qualitativer Hinsicht vor allen anderen Faktoren der Meinungsbildung den Vorrang zuzusprechen. Aber das ist in dieser Allgemeinheit unmöglich, was ein Blick auf die personelle Seite des Pressewesens verdeutlicht. Bei der Stellung in einem Pressebetrieb wird nicht entscheidender Wert auf die Vorbildung gelegt, sondern es kommt mehr darauf an, daß der Bewerber schnell arbeitet und zuverlässig recherchiert und selbstverständlich auch einen "gesunden Menschenverstand" mitbringt. Abgesehen von dem Kommentator,, der die geistigen Zusammenhänge besonders durchdringen muß, wenn er seiner Aufgabe gerecht werden will, sind die Anforderungen an den Bildungsstand des Journalisten im allgemeinen nicht übermäßig hoch. Daraus kann nun allerdings nicht gefolgert werden, daß die Presse ihre erste und ursprüngliche Aufgabe nicht mehr wahrnehmen könnte, die, worauf Krüger selbst hinweist,[169] darin bestand, dem einzelnen Menschen, der sich eine eigene Meinung zu bilden wünschte, eine technische Hilfe zu geben.[170]

Daß sich die Presse "besonders ernst und gründlich um eigene und richtige Auffassungen bemühen"[171] soll, kann nicht zur Begründung ihrer Führungsaufgabe herangezogen werden. Diese Forderung ist die Folge[172] der ihr zugeschriebenen öffentlichen Aufgabe. Denn eine Information, die auf halben Wahrheiten beruhte, die unzuverlässig oder gar schlicht unrichtig wäre, würde dem Bürger nicht nützen. Er würde sich ein falsches Bild von der Wirklichkeit formen, seine auf

---

169) a.a.O., S.448.

170) Vgl.dazu Habermas,"Strukturwandel der Öffentlichkeit" (1962),S.28 ff.;Stahl,Philosophie des Rechts,2.Bd., Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christl. Weltanschauung,2.Abtlg.(1878), S.487 ff.

171) Krüger, a.a.O., S.448.

172) Vgl. unter C II 5, S.126-131.

Grund solcher Informationen gefaßten Entschlüsse und deren Entäußerungen beispielsweise bei Wahlen wären nur noch vermeintlich gezielt, in Wirklichkeit jedoch verfehlt. Die Pflicht der Presse zu sorgfältiger Betätigung folgt aus ihrer öffentlichen Aufgabe, sie kann nicht eine Führungsaufgabe der Presse begründen.

Die weitere Behauptung Krügers, die Presse "mache" in zunehmendem Maße die Meinung selbst und überlasse es nicht mehr dem Bürger, seine Auffassung selbst zu formen,[173] entbehrt einer Begründung. Man könnte die Behauptung so verstehen, daß die Presse ständig mehr dazu übergegangen sei, nicht mehr nur Informationen zu vermitteln, sondern diese Informationen bereits in Form von Kommentaren wiederzugeben. Aber eine solche Aussage, jedenfalls in dieser Allgemeinheit, ließe sich durch nichts stützen. Kommentar und Nachricht werden bei der Presse heute wie eh und je voneinander streng unterschieden.

Es ist auch denkbar, daß Krüger die stark aufgekommene Form der Interpretation von Nachrichten meint, wie sie heute bei der Presse üblich ist. Nachrichteninterpretation bedeutet aber nicht Meinungsmache, sondern lediglich eine Art der Informationsvermittlung, die dem Leser die größeren Zusammenhänge verdeutlichen soll, wodurch die bloße Nachricht erst verständlich und daher auch begreifbar gemacht wird.[174] Interpretation von Nachrichten heißt Darstellung von Informationen unter Hinzufügung ihres Hintergrundes. Die Interpretation ist deshalb nicht etwa ein Zwischending zwischen Kommentar und Nachricht,[175] sondern gehört begrifflich zur Nachrichtenseite. Die Nachrichteninterpretation will es dem Leser erleichtern, sich einen Überblick über Vorgänge und ihre Ursachen zu verschaffen. Sie überläßt es dem Leser, sich eine Meinung zu bilden,

---

173) a.a.O., S.448.

174) Vgl."Der Journalist",Beilage zum Oktoberheft,1965.

175) Siehe Fußn.174.

ebenso, wie die Vermittlung der bloßen Nachricht.

Ein weiterer denkbarer Ausgangspunkt für die Behauptung Krügers könnte in der Wirkung liegen, die die Richtungspresse auf die Bevölkerung ausübt. Zu denken ist hier vor allem an die Publikationsorgane von Interessenverbänden und ähnlichen Organisationen, die nur das veröffentlichen, was von ihrem Standpunkt aus nützlich erscheint, die sich also in einseitiger Darstellung bestimmter Vorgänge erschöpfen.

Dieser Art von Pressetätigkeit dürfte jedoch kaum eine Bedeutung beigemessen werden. Denn für die Beantwortung der Frage, ob die Presse heute die Meinung selbst macht, kann es nicht auf eine bestimmte Sparte von Publikationsorganen ankommen, sondern nur auf die Presse in ihrer Gesamtheit. Erst der ganze Chor der Publikationsorgane mit seinem vielgestaltigen Stimmenarsenal und der Vielfalt des Dargestellten macht "die Presse" aus.

Die Bemerkung Krügers vom Wandel der Leserschaft, mit der er ebenfalls die Befähigung der Presse zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe anzweifelt,[176] ist als Tatsachenfeststellung zwar zutreffend, ohne daß jedoch der daraus gezogenen Schlußfolgerung beigepflichtet werden kann. Unter Zugrundelegung einer "ganz bestimmten" Art von Bildnerschaft und Trägerschaft der öffentlichen Meinung, wie sie früher in den besitzenden Mittelklassen, dem "gebildeten Mittelstand - eine Zusammengehörigkeit, die für das 19. Jahrhundert nicht zuletzt deswegen besonders glücklich erscheint, weil seiner Auffassung nach dieser Stand mit Intelligenz Tugendhaftigkeit vereinigt" - gesehen worden ist, verweist Krüger darauf, wie es dem Mittelstand im ausgehenden 19. und vor allem im beginnenden 20. Jahrhundert äußerlich und innerlich

---

176) a.a.O., S.449. Krüger zitiert G.A.Almond, "The american people and Foreign Policy", (Ausgabe New York 1960), S.151: "... the press emphasizes the exceptional rather than the representative, the sensationell rather than the significant..."

ergangen sei.[177] Man könne sich der Feststellung nicht mehr entziehen, daß diese gesellschaftliche Voraussetzung für eine repräsentierende öffentliche Meinung nicht mehr gegeben sei.[178] Dieser Umstand erkläre wiederum die Veränderung von Charakter und - nach seiner Ansicht auch - Funktion der Presse: "Ist der klassische Leser so gut wie ausgestorben, dann bleibt ihr kaum etwas anderes übrig, als sich auf den neuen Leser umzustellen. Die Frage, ob und wie die Privilegien der Presse unter diesen neuen Umständen zu rechtfertigen sind, wird allerdings in einer Art von Vogel-Strauß-Politik geflissentlich übergangen: Wie es immer bei funktionslos gewordenen Privilegien geschieht, soll lautes Pochen den Mangel neuer Rechtfertigung ersetzen."[179]

Der Auffassung Krügers kann entgegengehalten werden, daß sich der Charakter der öffentlichen Meinungsbildung durch die Vielfalt der Meinungen im Vergleich zu Vorstellungsbildern etwa des Liberalismus zwar verändert hat, ihre Funktion aber dadurch nicht aufgehoben worden ist. Aber selbst wenn man sich den Überlegungen Krügers nicht verschlösse, ließe sich der "neue Leser", den Krüger ins Auge faßt, nicht einfach zum untauglichen Subjekt abstempeln, das von der politischen Presse nicht mehr ansprechbar sei. Wenn Krüger schon im Wandel der Leserschaft eine Gefährdung des Gedankens sieht, der der öffentlichen Meinung zugrunde liegt, dann ließen sich die Privilegien der Presse erst recht aus dem Gesichtspunkt der Erzeugung einer Gegenwirkung gegen den von Krüger möglicherweise auch befürchteten "totalen Niedergang" des Lesers rechtfertigen. Im übrigen muß hinzugefügt werden, daß der aus der Verfassung herauszulesende öffentliche Auftrag der Presse

---

177) a.a.O. S.449.

178) a.a.O., S.449.

179) Vgl. Krüger, a.a.O., S. 449.

durch Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung solange nicht erlöschen darf, wie seine Erfüllung möglich ist.

Darüberhinaus lassen sich begründete Zweifel an den Voraussetzungen anmelden, von denen Krüger[180] in seiner Argumentation ausgeht. Gerade von der Behauptung, daß sich das Publikum in gefährlichem Ausmaß von der (politischen) Unterrichtung ab und der Unterhaltung zugewendet habe und sich ständig mehr zuwende,[181] scheint Krüger selbst nicht restlos überzeugt zu sein.[182] Das geht daraus hervor, daß er seine Feststellung, eine Beschäftigung mit politischen Fragen bringe heute die Zeitungen um ihre Leser, auf eine in den Vereinigten Staaten durchgeführte Untersuchung stützt,[183] diese Feststellung aber nicht für sich stehen lassen will. Anders ist seine, diese Aussage einleitende Formulierung:"...und ist es richtig, daß..."nicht zu verstehen.

Ein ganz anderes Bild - jedenfalls was die deutschen Verhältnisse angeht - ergibt sich aus einer von einem Demoskopischen Institut vorgenommenen sog. "Werbeträgeranalyse 1965".[184] Danach lesen rund 85 Prozent der erwachsenen bundesdeutschen Bevölkerung, das sind etwa 35,5 Millionen Menschen, regelmäßig eine Tageszeitung. Angehörige der gehobenen Schichten werden fast lückenlos durch eine Tageszeitung informiert und Personen aus den einfachsten Kreisen immerhin noch zu 76,6 Prozent. Die Gesamtauflage der Zeitungen in der Bundesrepublik stieg im Jahre 1964 um 5,4 Prozent. "Das gedruckte Wort",so heißt es in der Analyse, "hat sich somit neben dem gesprochenen endgültig behauptet. Der Konsum an Informationen und Unterhaltung nimmt stetig zu."[185]

---

180) a.a.O., S.449.

181) Krüger, a.a.O., S.449.

182) a.a.O., S.449.

183) Vgl.das Ergebnis der Untersuchung, von Sir I.Jennings, zit.bei Krüger,a.a.O., S.449.

184) Abgedr.in"Der Journalist",Oktoberheft 1965,S.6.

185) Vgl. Fußn.184 auf dieser Seite 85).

Wenn danach 85 Prozent der Bevölkerung in der Bundesrepublik regelmäßig eine Tageszeitung lesen, träfe der von Krüger übernommene Satz des amerikanischen Untersuchungsberichts[186] auf deutsche Verhältnisse nicht zu. Die westdeutschen Tageszeitungen behandeln nahezu ohne Ausnahme die politischen Ereignisse auf den ersten drei oder vier Seiten, während der Unterhaltung bietende Teil im Innern des Blattes zu finden ist oder gar die letzte Seite füllt. Erst wenn sich diese Rangordnung einmal umkehrte, wäre ein bedenklicher Prozeß eingeleitet. Etwas anders sieht es bei den sog. "Boulevard-Zeitungen" aus, die die Sensation in den Vordergrund rücken und die politischen Ereignisse mehr am Rande abhandeln. Aber selbst, wenn sich ein größerer Teil der Bevölkerung dieser Blätter zur Information bedienen sollte, so wäre damit nichts gesagt. Denn genauso wahrscheinlich ist, daß ein gewisser Prozentsatz der gesamten Leserschaft einer Zeitung treu bleibt, die man zur Reihe derjenigen Publikationsorgane zählen kann, die schlechthin als Tageszeitung bezeichnet werden.

Auch die statistisch ermittelte Tatsache, daß in letzter Zeit die Auflagenstärke der Boulevard-Presse schneller gewachsen ist,[187] als die der großen, überregional verbreiteten Tageszeitungen,[188] vermag die Auffassung Krügers vom Wandel des Publikums und den als Folge davon funktionslos gewordenen Privilegien der Presse nicht zu stützen. Aus der Feststellung der Statistiker kann mit Sicherheit nur gefolgert werden, daß die Anhänger der Boulevard-Zeitungen sich sowohl mit Unterhaltung als auch mit Politik beschäftigen. Denn diese Blätter haben ja auch einen politischen und nicht nur einen Unterhaltungsteil.

---

186) Vgl. Krüger, a.a.O., S.449, Fußn.66.

187) Vgl. "Der Journalist", Oktoberheft 1965, S.6.

188) z.B. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", "Die Welt".

Aber selbst wenn man die angeblich immer sichtbarer werdende Tendenz des Bürgers als vorausgesetzt annehmen wollte, so käme man nicht an einer Antwort auf die Frage vorbei, ob die Presse, wennn sie der behaupteten Entwicklung Rechnung trägt und dem Leser in größerem Ausmaß Unterhaltungslektüre bietet, nicht mehr an der öffentlichen Meinungsbildung mitwirkte.

Ob und inwieweit auch die Unterhaltung jenem Begriff unterzuordnen ist, der als öffentlcihe Aufgabe bezeichnet wird, ist umstritten. Zur Klarstellung darf hier vermerkt werden, daß der Begriff "Unterhaltung" nichts zu tun hat mit dem zuweilen in derselben Fragestellung behandelten Begriff der "unseriösen Presse". Der Begriff der Unterhaltung ist vom Inhalt her bestimmt, die Erzeugnisse der "unseriösen Presse" dagegen von der Art der Darstellung her. Die "unseriöse Presse", die es mit ihren journalistischen Pflichten nicht so genau nimmt, kann durch die Art und Weise ihrer Berichterstattung praktisch jedes Thema zu einer Skandalgeschichte abwerten, sofern der Stoff auch nur die geringsten Anhaltspunkte dafür gibt, die Randgeschehen eines Ereignisses hochzuspielen.

Ein Blick auf die Meinungen, die in Lehre und Rechtsprechung dazu vertreten werden, zeigt folgendes Bild:

Scheuner[189] warnt davor, den Begriff der Pressefreiheit etwa im Blick auf die politische Funktion der Presse dahin zu verstehen, daß der gewährte Schutz nur um der "öffentlichen Aufgabe" willen oder gar nur in ihrem Umkreis gegeben würde. Die Freiheit decke auch den unpolitischen Teil der Zeitung oder Zeitschrift, in ihrem institutionellen Bestandteil sogar auch das wirtschaftlich und entwicklungsmäßig zur Presse gehörende Werbe- und Anzeigenwesen der

---

189) "Pressefreiheit", VVDDtRL, Heft 22, 1965, S.68.

Zeitung und des Buches.[190] Wenn man aus der besonderen politischen Funktion der Presse, um derentwillen ihre Privilegierung erfolge, die Folgerung ziehen wolle, daß auch nur der dieser Aufgabe dienende Teil der Presseerzeugnisse im Schutz der Verfassung stehe, dagegen nicht der der Sensation oder Unterhaltung gewidmete Inhalt,[191] so sei dies nicht richtig. "Diese Auffassung wird dem Sinn der Verfassung nicht gerecht. Sie verkennt, daß öffentlicher Bezug und Qualität keine Voraussetzung des Schutzes sind."[192]

Nach Coing[193] wird von der Verfassungslehre richtig gesehen, daß es Teilbereiche der Presse gibt, die außerhalb der oben erwähnten öffentlichen Aufgabe der Presse liegen, zum Beispiel "Reklame und Unterhaltung".[194] Dennoch nähmen nach herrschender Lehre auch diese Bereiche an dem verfassungsrechtlichen Schutz der Pressefreiheit teil. Insoweit gelte der Begriff der formalen Pressefreiheit.[195]

Gegen die Einbeziehung der Unterhaltung in die öffentliche Aufgabe hat sich Schüle[196] gewandt. Seine Begründung lautet, die Verfassung habe "doch wohl darauf verzichtet, den Lesern der Presse einen grundrechtlich abgesicherten Freiheitsraum zu schaffen, in dem lediglich für ihre Kurzweil gesorgt wird."[197]

Nach Ansicht Dürigs[198] "ist es sicherlich nicht rechtens, wenn wir dem Pathos und der hohen Weihe der Pressefreiheit sämtliche periodischen Druckerzeugnisse vom

---

190) Scheuner, a.a.O., S.68 mit Hinweis auf Häntzschel, Handbuch des Deutschen Staatsrechts von Anschütz-Thoma, Bd.2, 1932, S.655, wo es heißt, daß dieser Schutz die Existenz der Presse sichere.
191) Scheuner, "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22, 1965, S.68.
192) Scheuner, a.a.O., S.68.
193) "Ehrenschutz und Presserecht" in Schriftenreihe der juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 43, S.9.
194) Coing, a.a.O., S.9.
195) Im Gegensatz zur materiellen Pressefreiheit bei Tätigkeiten im Rahmen der öffentl. Aufgaben.
196) "Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit" (Schüle-Huber), 1961, S.23.
197) Schüle, a.a.O., S.23.
198) "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22, 1965, "Aussprache", S.167.

Nuditätenmagazin angefangen, über Schachzeitschriften und dergleichen bis hin etwa,sagen wir, zu 'Christ und Welt' unterstellen. Irgendwo ist da in der Tat eine Grenze zu ziehen, weil irgendeine Illustrierte, die zu 90 Prozent billige Unterhaltung liefert, ja doch auch Kolumnen einschiebt, um in die Weihe der Pressefreiheit zu gelangen."[199] Aber auch der Teil der Unterhaltungspresse bleibe nicht schutzlos. Dürig gebraucht in diesem Zusammenhang den Begriff der Gewerbefreiheit.[200]

Offensichtlich für die Einbeziehung auch der Unterhaltung in die öffentliche Aufgabe hat das OLG Stuttgart plädiert.[201] Die entscheidenden Sätze lauten: "Nur derjenige kann sich auf das öffentliche Informationsbedürfnis berufen, der berechtigt ist, die Interessen des Publikums wahrzunehmen. Privatpersonen scheiden danach in der Regel aus. Dagegen ist die Presse als Sprachrohr der öffentlichen Meinung anerkannt. Aber auch sie dient nicht bloß der Information und Belehrung, vielmehr auch, die Illustriertenpresse sogar vornehmlich, der Unterhaltung und der Reklame."[202]

Die Gesichtspunkte der Beantwortung der Frage, ob auch die Unterhaltung zur öffentlichen Aufgabe der Presse gehört, müssen aus den Erwägungen bezogen werden, die für die Zuerkennung der öffentlichen Aufgabe an die Presse ausschlaggebend sind. Zu den entscheidenden Punkten der Begründung gehört das Aufrechterhalten ständiger öffentlicher Diskussion in der Demokratie, die die öffentliche Meinung hervorbringt, die ihrerseits wieder dem Bürger seine Entscheidung im politischen Leben erleichtern hilft. Dieser "nur" politische Bezug würde alles Andersgeartete an Presseerzeugnissen aus dem Bereich der öffentlichen Aufgabe

199) Dürig, a.a.O., S.167.
200) Dürig, a.a.O., S.167.
201) in JZ 1960/126 ff.(130)
202) OLG Stuttgart, a.a.O., S.130.

ausschließen. Eine derart strenge Abgrenzung erscheint aber zu eng, wenn man die Möglichkeiten journalistischer Wirkungsweise im Dienste der öffentlichen Meinung ins Auge faßt. Öffentliche Meinung kann sich sehr wohl auch im nichtpolitischen Bereich bilden. Man denke an das umfangreiche Gebiet der Kultur.[203] Schon ein Reisebericht, ein Roman usw., die man mangels politischer Merkmale in die Rubrik "Unterhaltung" einordnen müßte, könnte soviel Wissenswertes über ferne Länder und ihre Menschen enthalten, daß er weit mehr wäre als bloße Kurzweil. Für typische Beispiele aus dem Unterhaltungsbereich - wie Hörspiel und Kabarett -, die zwar in ihrer eigentlichen Form im Rundfunk beziehungsweise im Fernsehen zu Hause sind, könnten sich ohne Schwierigkeiten auch auf die Eigenarten der Presse zugeschnittene Modalitäten finden lassen.[204]

Die Frage nach der Einordnung der Unterhaltung, die hier nicht als Beschäftigung mit trivialen Sachverhalten, als "bloßes Zeittotschlagen", aufgefaßt wird, gewinnt ihre besondere Bedeutung dadurch, daß der Mensch infolge der Forderungen nach ständig weiterer Arbeitszeitverkürzung zunehmend über mehr und mehr Freiheit verfügt. So ließe sich durchaus auch mit Gross[205] argumentieren, daß der in gewissen Grenzen sich vollziehende Funktionswandel der Presse zu Publikationserzeugnissen mit stärkerer Betonung der Unterhaltungsseite der Freizeitgestaltung Rechnung trägt, "die gerade im Zeichen der einsetzenden Automation eine im Interesse der Allgemeinheit liegende Aufgabe ist."[206] Die gleichen

---

203) Vgl.v.Mangoldt-Klein, Anm.VI 3 zu Art.5 GG, S.245.

204) Zutreffend weist Löffler "Die öffentliche Meinung - das unsichtbare Parlament" in Löffler-Arndt-Noelle-Neumann-Haacke, S.20, darauf hin, daß solche Modalitäten in der Praxis längst gefunden sind.

205) "Pressefreiheit und allgemeine Gesetze" in ArchPR Nr.65/1965, S.571.

206) Vgl.Gross "Pressefreiheit und allgemeine Gesetze" in ArchPR Nr. 65/1965,S.571. Mit dieser Begründung widerspricht Gross der Auffassung Krügers.

Erwägungen stellt Schnur[207] an, wenn er zu bedenken gibt, "ob man zumindest heute, in der sogenannten 'Freizeitgesellschaft', die Unterhaltung nicht auch zur 'öffentlichen Aufgabe' rechnen müßte."[208]

Hier kann man deshalb nicht von "funktionslos" gewordenen Privilegien der Presse[209] sprechen, ohne die Bedeutung dieses Entwicklungsprozesses in soziologischer und staatstheoretischer Hinsicht zu verkennen.

Auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,[210] das sich zwar nicht ausdrücklich mit diesen Fragen befaßt hat, kann entnommen werden, daß nicht die politische Presse allein zur Mitwirkung an der öffentlichen Meinung aufgerufen ist. Aus einer seiner jüngsten Entscheidungen[211] geht lediglich hervor, daß "insbesondere" eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich sei. Das bedeutet, daß auch das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, daß es nicht nur die politische Presse ist, die bei der öffentlichen Meinungsbildung eine Rolle zu spielen hat.

bb) Die Konzentration der Presse

Als weiteres Argument gegen eine Mitwirkung der Presse bei der Bildung der öffentlichen Meinung wird die zunehmende Konzentration von Publikationsorganen in den Händen weniger großer Verlage ins Feld geführt. Nicht nur in der Lehre,[212] sondern auch von seiten der Presse

---

207) "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22, 1965, S.104/105.
208) Schnur, a.a.O., S.104/105, läßt allerdings die Antwort auf die Frage offen.
209) Krüger, Staatslehre, S.449.
210) BVerfGE 20/162 ff. (174 ff.) = NJW 1966/1604, Teilurteil im "Spiegel"-Verfahren. BVerfGE 20/162 ff. (174 ff.).
211) BVerfGE 20/162 ff. (174 ff.).
212) Vgl. Krüger, a.a.O., S.449; Scheuner, "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22, 1965, S.25; Rehbinder, "Zur Problematik der inneren Pressefreiheit" in DVBl. 1966/559 ff. Vgl. zum Problem der Konzentration insbesondere auch Arndt "Die Konzentration in der Presse und die Problematik des Verlegerfernsehens", 1967.

selbst[213] ist in jüngster Zeit mit Sorge auf diese Entwicklung hingewiesen wordem, die die Pressefreiheit und die aus ihr abgeleitete Aufgabe zur Mitwirkung an der Bildung der öffentlichen Meinung gefährde. Krüger[214] sieht in der Verschmelzung von Unternehmen und den "hierdurch geschaffenen Monopolen mächtiger Zeitungskonzerne" ein allmähliches Schwinden des bei der Pressefreiheit vorausgesetzten Heilmittels gegen Einseitigkeit, nämlich der Konkurrenz zwischen mehreren, verschiedenen und selbständigen Zeitungen.

Ähnlich sieht Cron[215] diesen Prozeß. Ohne Presse - so begründet er seine Auffassung-würde die erforderliche Information der Bürger fehlen, und es käme auch kein Prozeß der freien öffentlichen Meinungsbildung zustande. Müller-Meiningen[216] sieht die Gefahr der konzernartigen Zusammenballung von Zeitungen und Zeitschriften unter dem "einheitlichen Willen eines einzelnen oder einiger weniger" in der "Macht über die Leser...über die Parteien, die gefördert, bekämpft oder totgeschwiegen werden können... über die Journalisten, die in ihrer geistigen Bewegungsfreiheit durch einen fortschreitenden Prozeß der Uniformierung, durch den Verlust der Vielfalt des Meinungs- und Überzeugungsangebots ebenso beeinträchtigt werden können wie diejenigen, deren Mittler sie zu sein haben. Die Öffentlichkeit, ganz allgemein, wird in ihrer freien Meinungsbildung weniger vielfältig angeregt."[217]

Diese Ausführungen vermögen eine unmittelbare Gefährdung der Pressefreiheit, die zu einer Beeinträchtigung der Mitwirkung am Prozeß der öffentlichen Meinungsbil-

---

213) Vgl.den Leitartikel der "Stuttgarter Nachrichten" v.24.7.1965 von Chefredakteur Helmut Cron;ferner den Artikel von Ernst Müller-Meiningen jr.in der "Süddeutschen Zeitung" v.22.7.1965,S.4.
214) a.a.O., S.449.
215) a.a.O.,auszugsweise abgedr.in"Der Journalist", September-Heft 1965, S.2.
216) "Es droht: Ausverkauf der Pressefreiheit"in Süddeutsche Zeitung vom 22.Juli 1965, S.4.
217) Müller-Meiningen, a.a.O., S.4.

dung führen könnte, nicht zu begründen. Die Autoren beschränken sich darauf, den Zustand der Gefahr zu schildern und die Folgen darzustellen. Das zeigt ein Blick auf die eingangs der Artikel gebrauchten Formulierungen. Cron[218] gebraucht die Wendung: "Ohne die Presse würde ... fehlen...", Müller-Meiningen[219] erklärt:"...Zeitungen und Zeitschriften, konzernartig zusammengeballt unter dem einheitlichen Willen eines einzelnen oder einiger weniger, das ist gleichbedeutend mit...", und auch nach Krüger[220] entfällt das bei der Pressefreiheit vorausgesetzte Heilmittel"... immer mehr" durch Verschmelzungen usw. Eine Gefahr für die Pressefreiheit und die Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung - sofern man unter Gefahr den bevorstehenden Eintritt eines schädigenden Ereignisses versteht[221] - ist mit diesen Ausführungen nicht dargetan worden. Etwa im gleichen Sinne über die zukünftige Situation im Hinblick auf mögliche Monopolbildungen hat sich der Deutsche Presserat[222] geäußert. Der entscheidende Satz lautet:[223] "Der deutsche Presserat beobachtet Konzentrationserscheinungen in der deutschen Presse, die zu einer Gefährdung der Pressefreiheit in der Bundesrepublik führen können." Aus dieser Formulierung ergibt sich, daß der deutsche Presserat selbst jedenfalls noch keine Gefährdung der Pressefreiheit sieht.

---

218) a.a.O., S.2.

219) a.a.O., S.4

220) a.a.O., S.449.

221) Vgl. RGSt 66/225; BGH NJW 1951/769.

222) Der deutsche Presserat hat sich zur Aufgabe gestellt,
1. die Presse gegenüber Gesetzgebung und Exekutive zu vertreten,
2. die Pressefreiheit und die freie Beschaffung von Informationen zu sichern,
3. Strukturwandlungen in der Presse laufend zu beobachten und den Kampf gegen Konzern- und Monopolbildung zu führen,
4. und schließlich und hauptsächlich Mißstände bei der Ausübung der Pressefreiheit festzustellen und zu beseitigen.

Der Umfang der Aufgaben des Presserates ist abgedr. in ArchPR Nr.63/1965,S.519).

223) Vgl. ArchPR 63/1965, S.510.

Gleichwohl ist nicht zu leugnen, daß sich angesichts der Tendenz zur Konzentration im deutschen Zeitungswesen über kurz oder lang die ausgesprochenen Befürchtungen in einer Weise realisieren könnten, die ein Eingreifen des Staates erforderlich macht. Von Regierungsseite wird dieser Gedanke bereits erwogen. Wie einer Äußerung Staatssekretär von Hases[224] zu entnehmen ist, scheint man bei anhaltender Konzentrationsbewegung gesetzliche Eingriffe für erforderlich zu halten. Von einer möglichen Pflicht des Staates zum Tätigwerden hat selbst das Bundesverfassungsgericht[225] gesprochen.

Daß man sich auf Staatsseite ernsthaft mit dem Problem beschäftigt, zeigt die Einsetzung zweier Pressekommissionen, die sich mit diesen Fragen befassen. Die im März 1967 von der Bundesregierung eingesetzte Untersuchungskommission hat die "Aufgabe, die Ursachen für die Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz der Presse und die Probleme der Konzentration im Hinblick auf die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik" zu untersuchen und geeignete Vorschläge zu machen. Bereits im Dezember 1964 hatte der Bundestag eine "Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film" eingesetzt.

Beide Kommissionen haben inzwischen Berichte vorgelegt. Die im März 1967 eingesetzte Pressekommission,[226]

---

224) "Die Welt",Nr. 168/1966, S.3.

225) In BVerfGE 20/162 ff.(176) =NJW 1966/1604 fügt das BVerfG seinen allgemeinen Erwägungen über die Funktion der Presse die Überlegung hinzu,daß sich auf Grund der Institutionalisierung der "Freien Presse" in Art.5 Abs.1 Satz 2 GG etwa auch an eine Pflicht des Staates denken ließe,"Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten".

226) Die sog."Günther"-Kommission(so benannt nach ihrem Vorsitzenden, dem Präsidenten des Bundeskartellamtes, Günther) hat bereits kurz nach ihrer Berufung scharfe Kritik auf Presseseite gefunden. Vgl.z.B. den mit H. gezeichneten Artikel "Falsche Pressekommission" in "Christ und Welt", Nr.21, Ausgabe vom 26.Mai 1967, S.2:"Die Pressekommission ist geboren, aber es ist

die Mitte September des Jahres ein Sofortprogramm veröffentlichte,[227] empfiehlt darin der Bundesregierung, an die Zeitungs- und an die Zeitschriftenverleger zu appellieren, daß sie untereinander einen fairen Wettbewerb einhalten. Die Verleger sollten vermeiden, durch überspitzte Wettbewerbsmaßnahmen in den Besitzstand anderer einzudringen. Es müsse eine Vielfalt von Meinungsträgern erhalten werden. Die Mahnungen, diese nicht zu gefährden, richtet die Kommission vor allem an die Großunternehmen.

In dem entscheidenden und laut FAZ[228] "am heftigsten umstrittenen Passus" heißt es: "Die Bundesregierung wird gebeten, die Konzentrationsentwicklung zu beobachten, auf ihre Vereinbarkeit mit Art.5 des Grundgesetzes zu untersuchen, und erforderlichenfalls gesetzliche Maßnahmen vorzubereiten. Die Kommission wird ihre Untersuchungen fortsetzen und dabei die Frage prüfen, ob für Großverlage eine Höchstgrenze an der Gesamtauflage der deutschen Presse einzuführen ist."[229]

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger hat die Empfehlungen der Kommission schon bald nach ihrer Veröffentlichung scharf kritisiert[230] und in einer dem

---

ein Bastard. Es soll bis zum 1.Oktober ein Bericht über Ursachen, Folgen und Gefahren der Konzentration erarbeitet sein,auf den gestützt Bundesregierung und Bundestag unverzüglich Schritte zur Sicherung der Presse-und Informationsfreiheit ergreifen können.Dafür hätte es einiger weniger Sachkundiger,nicht in Interessenkämpfen befangener Köpfe bedurft,die aufgrund reichlicher Vorarbeiten anderer Kommissionen einen Katalog von Sofortmaßnahmen vorlegen könnten. Unter den sechs Verlegern dieses Gremiums zählt man allein vier der heute machtvollsten Großverleger.(Die mittelständisch strukturierten Verlage der Wochen-,Fach-und Kirchenpresse sind nicht vertreten). Es ist schwer zu ergründen,was gerade Axel Springer,Gerd Bucerius oder Anton Betz dazu drängen soll, über die Gefahren der Pressekonzentration und über die Wege zu ihrer Eindämmung sich die Köpfe zu zerbrechen."Springer und Betz sind nach Meinungsverschiedenheiten in der Kommission inzwischen aus dem Gremium ausgeschieden.

227) "Vorschläge zur Begrenzung der Konzentration".(Das Sofortprogramm der Pressekommission an die Regierung) in FAZ vom 16.Sept.1967,S.1 und 4.

228) FAZ v.16.Sept.1967, S.1 und 4.

Bundesinnenministerium zugeleiteten Stellungnahme Einwände vor allem gegen die Vorschläge erhoben, die sich mit der Wettbewerbslage in der Presse beschäftigen.

Die im Dezember 1964 eingesetzte Pressekommission[231] kam in ihrem Anfang Oktober veröffentlichten Untersuchungsbericht zu dem Schluß, "daß die Auflagen- und Verlagskonzentration zugenommen hat".[232] Zwischen 1955 und 1961 hätten 71 Tageszeitungen ihr Erscheinen eingestellt und 30 ihre Selbständigkeit aufgegeben. Von 16 in dieser Zeit neugegründeten Zeitungen bestünden nur noch drei. Nur ein Drittel der Tageszeitungen stelle den redaktionellen Teil vollständig selbst her.

---

229) Laut FAZ vom 16.Sept.1967, S.1 und 4, verlautete dazu aus der Kommission, daß ein Vorschlag vorgelegen habe, die Höchstgrenze auf 30 Prozent der Auflage aller Tageszeitungen und Wochenzeitungen einschließlich der Publikumszeitschriften zu fixieren. Der Vorschlag wurde jedoch nicht angenommen. Die Kommission will die Frage der Höchstgrenze vielmehr noch weiter erörtern. "Die Kommissionsmitglieder, die dem Vorschlag zustimmten, legen Wert auf die Feststellung, daß eine solche Auflagenbegrenzung ausschließlich im Interesse der Erhaltung einer breiten Vielfalt von publizistischen Stimmen in einem demokratischen Gemeinwesen erwogen werde und nicht als Vorstufe einer allgemeinen, auf die gewerbliche Wirtschaft zielenden Antikonzentrationsgesetzgebung."

230) Vgl. die DPA-Meldung in FAZ vom 16. Oktober 1967, "Verleger gegen Pressekommission", S.4.

231) Die sog. "Michel"-Kommission hörte bis zur Veröffentlichung ihres Untersuchungsberichtes Anfang Oktober 1967 unter dem Vorsitz von Ministerialdirektor a.D. Elmar Michel nahezu 100 Vertreter von Presse, Film und Rundfunk.

232) FAZ vom 3. Oktober 1967, S.21: "Wettbewerb zwischen Funk und Presse nicht verzerrt."

Das Thema "Pressekonzentration" kam auch im Bundestag mehrmals zur Sprache.[233] Die Berichte der beiden Pressekommissionen bildeten am 5. Oktober 1967 die Grundlage einer großen Debatte,[234] in der vorgeschlagen wurde, die "Günther"-Kommission solle sich nicht so stark mit der Konzentration im Zeitungswesen befassen, sondern ihr Augenmerk auch auf das Wettbewerbsverhältnis zwischen der Tagespresse einerseits und dem Fernsehen andererseits sowie den großen Publikumszeitschriften richten.

---

233) In der Fragestunde der 48. Sitzung vom 16. Juni 1966 (Stenografischer Bericht, S.2304) wurde die Bundesregierung gefragt, ob sie es für möglich und notwendig halte, durch geeignete Maßnahmen die Pressefreiheit gegen zu starke Konzentration zu sichern: Staatssekretär Dr. Schäfer vom Bundesinnenministerium antwortete darauf, daß die Kommission, die von der Bundesregierung auf Beschluß des Bundestages zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit zwischen Presse, Funk, Fernsehen und Film eingesetzt worden sei, auch Erkenntnisse über Konzentrationserscheinungen innerhalb der deutschen Presse gewinnen werde. Ferner werde sich ein Überblick darüber, wie weit die Konzentration inzwischen fortgeschritten sei, aus der Bestandsaufnahme ergeben, die gegenwärtig vom Deutschen Presserat vorgenommen werde.Die Bundesregierung wolle dem Ergebnis dieser Untersuchungen nicht vorgreifen.

Am 15.März 1967 befaßte sich das Parlament mit dem sog. "Zeitungssterben"; am 5. Oktober 1967 debattierte der Bundestag über die Arbeit der beiden Pressekommissionen.

Die Fragestunde der 48. Sitzung der Volksvertretung vom 16. Juni 1966 veranlaßte Rehbinder "Zur Problematik der inneren Pressefreiheit" in DVBl. 1966/559 zu der spitzen Bemerkung: "Nachdem das Thema 'Pressekonzentration' schon seit Jahren zum festen Repertoire der deutschen Kabaretts gehörte, hat es jetzt auch seinen Einzug in den Bundestag gehalten."

234) FAZ vom 7. Oktober 1967, S.3: "Zur Sicherung der Meinungsfreiheit."

Bereits im März 1967 hatte sich der Bundestag in einer "aktuellen Stunde", die auf Interpellation des CSU-Abgeordneten Schulze-Vorberg zustande kam, mit den Konzentrationserscheinungen in der Presse befaßt.[235] Schulze-Vorberg sagte in der Debatte, daß die grundgesetzlich garantierte Pressefreiheit, die auch die Freiheit des Lesers sei, auszuwählen, "die Erhaltung größtmöglicher Selbständigkeit und Vielfalt der Verlage erforderlich" mache. Meinungsmonopole seien "sicher nicht auf Bundesebene" zu befürchten, da hier die Vielzahl der Funkprogramme und das Nebeneinander von Tageszeitungen und Wochenzeitungen jedem die Meinungsbildung ermögliche. Örtliche Meinungsmonopole gebe es aber bereits in mehr als 100 Kreisen der Bundesrepublik, und diese örtlichen Meinungsmonopole hätten eine sich ausweitende Tendenz.[236]

---

235) Die Anfrage Schulze-Vorbergs lautete: "Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, dem verstärkt einsetzenden 'Zeitungssterben' entgegenzuwirken?" vgl. "Der Journalist", Heft 4, 1967, S.12. Staatssekretär Dr. Ernst vom Bundesinnenministerium wies in einer Antwort (Stenografischer Bericht über die 98. Sitzung des Bundestages am 15. März 1967, S.4473 B) auf das vielschichtige Problem der Pressekonzentration und der damit verbundenen Folgen für die Zeitungen hin. Das Entscheidende dabei sei eine politische Frage, nämlich die, ob von einem bestimmten Grade dieser Entwicklung an die Meinungsfreiheit und die von ihr mit einbezogene Informationsfreiheit beeinträchtigt werden könnten. Er glaube allerdings nicht, daß die bisherige Entwicklung in der Bundesrepublik insgesamt schon eine solche Gefahr habe akut werden lassen. Im übrigen verwies er auf die Tätigkeit der im März 1967 eingesetzten Pressekommission zur Untersuchung der Ursachen für die Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz der Presse und der Probleme der Konzentration im Hinblick auf die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik, die geeignete Vorschläge machen werde.

236) "Der Journalist", Heft 4, 1967, S.12.

Als Vertreter der Bundesregierung sprach Staatssekretär Ernst vom Bundesinnenministerium in der"aktuellen Stunde" die Überzeugung aus, daß durch die bisherige Konzentrationsentwicklung in der Bundesrepublik die Gefahr einer Beeinträchtigung der Meinungs- und der Informationsfreiheit nicht akut geworden sei.[237] Mit Aufmerksamkeit müsse aber die regionale Seite der Konzentrationsentwicklung betrachtet werden, d.h. die Erscheinung, daß in manchen Regionen praktisch nur noch eine Zeitung das Feld beherrsche.[238]

In der Tat sind heute die wirklichen Gefahren der Pressekonzentration für die Regionalpresse zu befürchten. Das wird auch von publizistischer Seite selbst nicht verkannt. Das "willige Schlagwort von der Notwendigkeit, die Vielgestaltigkeit in der Zeitungspresse zu erhalten", habe deshalb seinen Sinn verloren, meint Cron.[239] Diese Äußerung fordert allerdings Widerspruch heraus, da sie nicht auf die überregionale Presse bezogen werden darf. Hier müssen notwendigerweise alle ernsthaften Bemühungen einsetzen, die Vielgestaltigkeit zu erhalten. Denn solange die großen Publikationen, die auf Bundesebene vertrieben und gelesen werden, ihre Vielfalt bewahren, behält die Pressefreiheit ihren Sinn.

Vorschläge, wie in Zukunft einmal die Freiheit der Presse auch bei zunehmender Konzentration erhalten und ihr politischer Auftrag erfüllt werden kann, kommen von publizistischer Seite selbst. Ausgehend von der Behauptung eines Verlegers,[240] daß in absehbarer

---

237) "Der Journalist", Heft 4, 1967, S.12.

238) "Der Journalist", Heft 4, 1967, S.12.

239) Cron,"Macht die Meinungsmonopole zu Stiftungen!" in "Der Journalist",Heft 4,1967,S.2 ff.:"Das Schlagwort ist zwar beliebt,aber verstaubt und töricht zugleich. Denn diese sagenhafte Vielgestaltigkeit ist längst überlebte Romantik und nur noch eine Redensart von Leuten, die nicht gemerkt haben, daß ihnen die Wirklichkeit davongelaufen ist."

240) Cron,"Der Journalist",Heft 4,1967,S.2,zitiert aus einer Rede Axel Springers.

Zeit selbst in Städten mit einer Einwohnerzahl von einer halben Million nur noch eine einzige Tageszeitung existenzfähig sein werde, weil mehr als den Lebensunterhalt für eben diese eine Zeitung der Markt - die Anzeigenkunden und die Leser - nicht hergeben werde, kommt Cron[241] zu dem Schluß, daß dann die Situation "überraschend identisch" sei mit der der Rundfunkanstalten. "Man mag es drehen und wenden wie man will, auf jeden Fall ist die eine einzige Zeitung, die es in der Halbmillionenstadt geben wird, ein Monopolist."[242] Anhand des Beispiels der Rundfunkanstalten, die als Monopolisten von Gremien kontrolliert würden, die sich aus Mitgliedern von zahlreichen Organisationen nach ihrem gesellschaftlichen Gewicht zusammensetzten, stellt Cron die Frage: "Kann die Presse, nachdem es diese Muster gibt, ohne soche Kontrolle auskommen? Kann sie Monopolist sein und sich jeder Kontrolle entziehen wollen?"

Unter Zugrundelegung dieser Entwicklung, von der Cron allerdings selbst sagt, sie sei lediglich eine Behauptung,[243] regt der Publizist eine Umwandlung der "Monopol"-Zeitungen in Stiftungen an. Cron denkt an einen neuen Typ, bei dem die Redaktion in wirklicher Unabhängigkeit und doch nicht unkontrolliert arbeiten könne, z.B. ließe sich denken - ohne damit ein Modell entwickeln zu wollen, daß neben einem Nachrichtenteil, der vielseitiger und vor allem objektiver geboten werden müßte, als es viele Zeitungen heute tun, die politische Meinung methodisch neu zu institutionalisieren wäre. Vielleicht so, daß die grundsätzliche Frage von namhaften und anerkannten Kolumnisten behandelt werden, die über jeden Verdacht einseitiger

---

241) "Der Journalist", Heft 4, 1967, S.2

242) "Der Journalist", Heft 4, 1967, S.2.

243) "Der Journalist", Heft 4, 1967, S.2: "Leider hat Springer das Problem, das er mit dieser Prophezeihung so kühn angeht, nicht weiter verfolgt und auch nicht zu Ende gedacht. Er läßt es mit seiner Behauptung bewenden, daß es in Halbmillionenstädten nur noch eine Zeitung geben kann."

Interessenkolumne erhaben sind und gerade darum kritisches Gewicht haben. Und daß im übrigen zum politischen Meinungsaustausch in der Zeitung breiterer Raum für die Leser eingeräumt werden könnte..."[244]

Eine Stiftung hält auch Müller-Meiningen jr.[245] für diskutabel. Nach seiner Ansicht sind in den neuen Landespressegesetzen brennende Strukturprobleme der Presse ignoriert worden. Bei der Neubegründung der Presse nach Kriegsende habe man versäumt, die Form von Stiftungen einzuführen.[246]

Eine geeignete Möglichkeit, den Gefahren der Pressekonzentration zu begegenen, wird auch in kartellrechtlichen Mitteln gesehen.[247] Als nachahmenswert wird das Beispiel Englands hingestellt. Dort sei, so meint Rehbinder,[248] eine Regelung der Presseverhältnisse erarbeitet worden, die sich entsprechend auch für Deutschland empfehle.[249]

---

244) Cron, "Der Journalist", Heft 4, 1967, S.3.

245) "Es droht: Ausverkauf der Pressefreiheit" in "Süddeutsche Zeitung" vom 22. Juli 1965, S.4.

246) Müller-Meiningen jr.: "Es droht: Ausverkauf der Pressefreiheit" in "Süddeutsche Zeitung" vom 22. Juli 1965, S.4.

247) Vgl. Rehbinder "Zur Problematik der inneren Pressefreiheit" in DVBl. 1966/559 ff., S.561/562; Rehbinder (S.559) versucht, am Beispiel des Verlegers Springer die Gefährdung der Pressefreiheit durch Konzentration zu demonstrieren: "Von der gesamten Tagesauflage in der Bundesrepublik erscheinen 45 Prozent nur bei 12 Verlagsgruppen, davon entfallen allein 31 Prozent auf den Springer-Konzern. Von der Tagesauflage der Westberliner Zeitungen stammen sogar 68 Prozent aus dem Springer-Konzern."

248) DVBl. 1966/561. Seiner Meinung nach ist die englische Regelung so "interessant", daß er sie im wesentlichen in deutscher Übersetzung a.a.O., S.561/562 wiedergibt.

249) Rehbinder, DVBl. 1966/562.

Hand in Hand mit der Pressekonzentration auf der einen Seite geht die wirtschaftliche Schwächung von Zeitungsverlagen auf der anderen Seite. Mit der Häufung aufgekaufter Zeitungen in großen Verlagen ist meist ein Anwachsen wirtschaftlicher Macht verbunden, da Industrie und Wirtschaft als Anzeigenkunden zunehmend Aufträge an solche Publikationen vergeben, die einen großen Abnehmerkreis haben. Den kleinen Verlagen wird dieses Kapital entzogen. Um lebensfähig zu bleiben, ist heute jede Zeitung aber auf das Anzeigengeschäft angewiesen, da Redaktion und sonstiger Mitarbeiterstab allein von den Vertriebseinnahmen nicht mehr getragen werden.[250)]

---

250) Reinowski, Vorsitzender der hessischen Zeitungsverleger, "Wer ist frei in der Presse?" in ZV+ ZV, Nr. 26, Juni 1967, S.1017 ff. (1024): "Früher diente das Aufkommen aus dem Vertrieb zur Kostendeckung der Zeitung, während das Aufkommen aus dem Anzeigengeschäft den Gewinnen, Reserven und Investitionen diente. Dieser gesunde wirtschaftliche Zustand ist längst dahin. Die Ansprüche des Zeitungslesers sind in den letzten fünf Jahrzehnten gewaltig gestiegen, mit ihnen die Kosten für die Redaktion, die Beschaffung von Nachricht, Information, Meinung und Unterhaltung, dazu die Kosten der technischen Herstellung. Der Bezugspreis der Zeitung ist in Deutschland und in Europa zu einem politischen Preis geworden. Der gleiche Bezieher, der von seiner Zeitung finanzielle Unabhängigkeit fordert und bereit ist, bei größeren Anzeigenaufträgen zu argwöhnen, weigert sich beharrlich, die von ihm gewünschte Unabhängigkeit durch eigene Leistung zu stützen, indem er einen marktgerechten Preis - also das Doppelte des heutigen Preises - für eine Zeitung zahlt. Erhöht der Verleger von Zeit zu Zeit notgedrungen den Bezugspreis um einige Pfennige, so bestellt ein gewisser Prozentsatz der Bezieher die Zeitung aus Protest erst einmal ab, um sich dann unter hohen Kosten für den Verlag wieder als Bezieher werben zu lassen. Der Verleger muß diese Werbung annehmen; denn wenn die Auflage seiner Zeitung unter einen gewissen Pegelstrich sinkt, verringert sich ihre Werbekraft, das Anzeigengeschäft geht zurück. Der Verleger ist aber auf das Anzeigenaufkommen angewiesen, sonst kann er den Textteil der Zeitung nicht finanzieren. Schrumpft der Textteil an Güte und Umfang ein, so geht die Auflage wiederum zurück, und mit ihr der Anzeigenumsatz".

Juristisch relevant wird dieser wirtschaftliche Vorgang dadurch, daß der Verleger - mit ihm vielleicht die Redakteure - in eine Abhängigkeit zum Anzeigenkunden geraten können, die entscheidenden Einfluß auf Pressefreiheit und öffentliche Aufgabe gerade im Hinblick auf die Notwendigkeit der Kritik und der Kontrolle erlangen kann.[251] Ob aber die Feststellung zutrifft, die jüngst ein OLG-Präsident a.D.[252] über Abhängigkeit und Geschäftsinteresse der Presse getroffen hat, muß bezweifelt werden. "Wieviel", so wird gefragt, "ist schon aus dieser Bindung an das rein geschäftliche Interesse des Verlegers Unrecht gegenüber Dritten, Unwahrheit, Voreiligkeit, politische Hetze produziert worden, nicht zu vergessen die Korrumpierung des moralischen und geistigen Standards der Leserschaft."[253]

Eine Antwort darauf läßt sich nicht pauschal geben. Sicher ist es richtig, daß es das Problem der Abhängigkeit der Zeitung vom Anzeigenkunden, soweit man sie überhaupt feststellen kann, nicht erst mit dem Einsetzen der Konzentration im Pressewesen gibt. Die Frage ist von ganz allgemeiner Natur. Überall da, wo die Erhaltung der Existenz auf dem Spiele steht, hat es seit eh und je Bestrebungen gegeben, sie durch eigenes Handeln nicht demgegenüber zu gefährden, der sie gewährleistet. Hier spielt dann eine andere Frage die entscheidende Rolle, nämlich die, ob man beispielsweise das Zurückhalten mit der Wahrheit im Geschäftsinteresse mit dem Gewissen vereinbaren kann.

Daß es - da sich die Problemstellung nicht gewandelt hat - auch heute Presseunternehmen gibt, die sich aus Angst vor wirtschaftlichen Nachteilen dem ausgesprochenen oder unausgesprochenen Druck kapitalstarker Geschäftspartner beugen, wird selbst von Verlegerseite[254]

---

251) Vgl.Scheuner,"Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22,1965,S.25; Schmid "Wer ist frei bei der Presse?"in "Der Journalist" Nr. 3, März 1967, S.2 ff.
252) Schmid, a.a.O., S.2 ff.
253) Schmid, a.a.O., S. 2 ff.
254) Reinowski,"Wer ist frei in der Presse?" in ZV+ZV, Nr.26, Juni 1967, S.1017 ff.(1025).

nicht bestritten. "Natürlich geschieht es auch heute noch, daß Filmtheaterbesitzer einer örtlichen Zeitung ihre ungünstige Filmkritik durch den Entzug von Kinoanzeigen vergelten wollen - bis sie dahinter kommen, daß das zu ihrem eigenen Schaden geschieht. Sicherlich kommt es auch vor, daß der örtliche Einzelhandel eine Zeitung für die Aufnahme von günstigen Geschäftsangeboten aus der Nachbarschaft strafen möchte, bis er zu dem gleichen Ergebnis kommt wie die Filmtheaterbesitzer." Es könne auch geschehen, daß eine Gruppe von Musikliebhabern die gegen einen Dirigenten gerichtete Fachkritik der örtlichen Zeitung mit einem organisierten Boykott des Blattes zu beantworten versuchte. "Wehe dem Verleger", so wird jedoch hinzugefügt,[255] "der dann in die Knie ginge! Er hätte seinen Beruf verfehlt und könnte sein Blatt zugrunde richten."

Abgesehen von der Standfestigkeit, die hier als Gegenmittel gegen wirtschaftliche Vergeltungsmaßnahmen gepriesen wird, ein Blick auf das Anzeigengeschäft der Gegenwart, das der ungewöhnliche Ausmaße annehmenden Sparte "Werbung" zugerechnet wird, läßt ein Bild entstehen, das die Frage der Abhängigkeit im Geschäftsinteresse in einem anderen Licht erscheinen läßt. Der Anzeigenkunde von heute kann es sich gar nicht mehr leisten, auf die Dienste einer auflagenstarken Presse zu verzichten, sofern er nicht in Kauf nehmen will, von der Konkurrenz überrundet zu werden. Die Möglichkeit, sich der Presse mit ihrer Breitenwirkung aus Gründen der Vergeltung für vorangegangenes Verhalten nicht mehr zur Propagierung von Geschäftszielen zu bedienen, könnte für ein Wirtschaftsunternehmen in einem Zeitalter, da Werbung erst ein Unternehmen trägt, selbst den Ruin bedeuten. Unter diesen Aspekten ist es gar nicht

---

255) Reinowski, a.a.O., S.1025.

zu weit gegriffen, wenn von Verlegerseite[256] gesagt wird: "Für große, gefährliche, gegen Zeitungen gerichtete Pressionen bietet die heutige pressepolitische und werbepsychologische Landschaft keinen Spielraum. Der Anzeigenkunde der Neuzeit kauft nicht Gesinnung oder Meinung, sondern allein die Werbekraft der in der Bundesrepublik erscheinenden Zeitungen."

Gleichwohl mag es eine Gruppe von Zeitungen geben, die - aufgrund ihrer geringeren Auflagenstärke, hier vor allem die Regionalpresse, nur für kleinere, ortsansässige Wirtschaftsunternehmen mit geringerer Kapitalkraft und deshalb auch schmalerem Werbeetat in Bezug auf das Anzeigengeschäft interessant - nicht immer absolute Unabhängigkeit vom Anzeigenkunden verspüren mögen.[257] Für sie ist die Stärkung ihrer wirtschaftlichen Existenz eine lebenswichtige Frage. Hier kann der Staat sinnvolle Hilfe leisten. Der Weg dazu wurde bereits beschritten. Die Pressekommission unter Vorsitz des Bundeskartellamtspräsidenten Günther schlug in ihrem Mitte September 1967 veröffentlichten Bericht[258] Steuervergünstigungen vor. Unter anderem wurde empfohlen, die Umsatzsteuer für Vertriebserlöse von Tageszeitungen und Zeitschriften, die "vorwiegend der politischen Bildung und Unterrichtung dienen", ab 1. Juli 1967 bis zum Jahresende in einem gewissen Umfang aufzuheben. Außerdem wurde angeregt, für die Anzeigenumsätze aller Tageszeitungen und Zeitschriften vom 1. Januar 1968 wie bei den Vertriebserlösen den halben Mehrwertsteuersatz (5,5 Prozent) einzuführen und den Verlagen durch

---

256) Reinowski,"Wer ist frei in der Presse?"in ZV+ZV, Nr. 26, Juni 1967, S.1025.

257) Deshalb ist es nicht ganz zutreffend,wenn Reinowski, a.a.O.,S.1024,sagt:"Die Abhängigkeit der Tagespresse vom Anzeigenumsatz hat mit der...unmittelbaren Abhängigkeit des Verlegers von einzelnen Anzeigenkunden oder von Interessengruppen nichts zu tun;denn diese unmittelbare Abhängigkeit, die früher einmal - im Kaiserreich und in der Weimarer Republik - aus politischen Gründen gegeben war, existiert heutzutage im Zeichen der sieghaften Werbepsychologie nur noch in der zurückgebliebenen Phantasie von Nichtfachleuten in Presse und Werbung."

258) Vgl.FAZ vom 16.Sept.1967,S.4"Vorschläge zur Begrenzung der Konzentration".

Bildung von steuerfreien Rücklagen für Investitionen im Druckbereich Möglichkeiten der technischen Fortentwicklung zu erleichtern.[259]

Auch Sprecher aller Fraktionen der im Bundestag vertretenen Parteien sprachen sich am 5. Oktober 1967 in der Debatte über die Arbeit der beiden Pressekommissionen, in der der Bundeswirtschaftsminister das Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit seinen Ausführungen über die unter gewissen Umständen gebotene staatliche Unterstützung der Presse zitierte,[260] für die Notwendigkeit von Sofortmaßnahmen aus.[261]

cc Pressefreiheit und Weisungsrecht des Verlegers

Die privatrechtliche Organisationsform der Presse, nach der dem Verleger als wirtschaftlichem Träger des Unternehmens die Weisungsbefugnis als Ausfluß seiner Arbeitgebereigenschaft zukommt, hat kritische Stimmen[262] daran zweifeln lassen, daß hier der eigentliche Sinn der Pressefreiheit noch gewahrt sei. Der Verleger sei auf alle Fälle der erste Inhaber und Nutznießer der Pressefreiheit.[263] Der Publizist, insbesondere der angestellte Redakteur, werde vom Verleger kontrolliert oder von Leuten, die ihr Recht vom Verleger herleiten

---

259) FAZ vom 16. September 1967, S.4.
260) NJW 1966/1604=BVerfGE 20/162 ff.
261) Vgl. FAZ vom 7.Okt.1967, S.3"Zur Sicherung der Meinungsfreiheit nötig".
262) Mallmann,"Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22,S.180 (Diskussionsbeitrag);Schmid"Wer ist frei bei der Presse?"in "Der Journalist"Nr.3,März 1967,S.2 ff.; Gerigk "Wege zur inneren Pressefreiheit"in"Der Journalist",Heft 4.,April 1967, S.4.
263) So Schmid,a.a.O., S.2 ff.;vgl. auch Gerigk, a.a.O., S.4:"Unter den heutigen Voraussetzungen hängt die innere Pressefreiheit in der Tat weitgehend vom Verleger ab und damit vom Zufall der Qualität des Verlegers. Der qualifizierte Verleger wird zwar immer wissen,daß auch sein Geschäftsinteresse auf Sicht nur dann gewahrt ist,wenn das öffentliche Ansehen seiner Zeitung,und d.h.ihre redaktionelle Integrität gegenüber äußeren und inneren Einflüssen,unbestritten ist- aber nicht alle Verleger haben diesen Weitblick.

und wiederum vom Verleger kontrolliert würden. Aufgrund seiner Weisungsbefugnis genieße der Verleger das Recht, "zu entscheiden, was gedruckt und was nicht gedruckt und in welcher Aufmachung, Tonart und Tendenz"[264] es gebracht werden sollte. Mallmann[265] hat diese Erwägungen bei der Frage nach dem eigentlichen Subjekt der Pressefreiheit in die Worte gefaßt:"Reduziert sich diese (die Pressefreiheit) letzten Endes wirklich auf die Presseverlegerfreiheit?"

Es ist versucht worden, die Schwierigkeiten, die hier zugegebenermaßen auftreten können, dadurch auszuräumen, daß man dem Direktionsrecht des Verlegers den Mut des Journalisten gegenüberstellt, sich des Drucks zu wehren.[266] Aber welcher "mutige" Journalist würde es wagen, seinem Arbeitgeber ständig zu widersprechen, wenn dieser nur einmal nur seine Meinung über einen zu veröffentlichenden oder nicht zu veröffentlichenden Artikel für richtig hält. Würde der Journalist beispielsweise einen Bericht über Druckversuche von Anzeigenkunden verfassen, während der Verleger Rücksicht auf die ihn drückende Wirtschaftsgruppe nehmen wollte, wer könnte verhindern, daß die Veröffentlichung kraft des Weisungsrechts des Verlegers unterbunden wird![267]

In den Zeiten der absoluten Monarchie hing das Wohl der Völker und Staaten vom Zufall der Qualität des Monarchen ab. Heute ist die Pressefreiheit einem ähnlichen Zufall ausgeliefert, was die Qualität des Verlegers anbelangt. Verlegerrechte können heute noch - wie im Mittelalter ganze Dörfer samt ihren Bewohnern - ererbt oder erheiratet oder ver- oder gekauft werden. Das ist ein Unsicherheitsfaktor von Bedeutung, nicht nur für Publizisten und Redakteure, sondern in erster Linie für das Funktionieren der Demokratie, der eine wirklich freie Presse unentbehrlich ist."

264) Schmid,"Wer ist frei bei der Presse" in "Der Journalist", Nr. 3, März 1967, S.2 ff.

265) "Pressefreiheit" in VVDStRL,Heft 22, 1965,"Aussprache", S.180.

266) Vgl.Mallmann,a.a.O.,S.181, mit seiner Entgegnung auf Schnur daselbst.

267) Das Beispiel bringt Mallmann,a.a.O.,S.181.

Es nimmt nicht wunder, daß zu dem ganzen Fragenkomplex von Verlegerseite selbst Stellung genommen worden ist, und zwar mit Argumenten, denen man die Richtigkeit nicht schlechthin wird absprechen können.

Der Einwand der Kritiker, der Verleger bestimme darüber, was in seinem Blatt veröffentlicht werde, wird als "abstrakt" in den Bereich der Theorie verwiesen.[268] Die Wirklichkeit zeige ein anderes Bild. "Die meisten Zeitungsverleger verlassen sich bei ihrer risikoreichen Tätigkeit auf das Können und Urteilsvermögen zuverlässiger, gewissenhafter Redaktionsmitglieder", meint eine Stimme aus dem Kreis der Verleger.[269] Dieser Hinweis leitet über zum Kern der Argumentation: fachmännische Ausbildung und Qualität des Redakteurs - sie sind es, die der Verleger - oft ein Nichtfachmann, ein "Nicht-Journalist" - geradezu braucht, sofern er nicht den Ruf seines Unternehmens aufs Spiel setzen will. So wird denn auch zutreffenderweise angeführt,[270] daß der Verleger - mag er auch noch so tüchtig sein - gegenüber dem pausenlos über Fernschreiber, Post, Fernsprecher und Reporter einströmenden Wust des vielschichtigen Tagesgeschehens in aller Welt ohne den Stab seiner erfahrenen, sachkundigen Redakteure und Mitarbeiter "ein hilfloser, überforderter Mann" sei. "Nicht der Verleger, sondern die Redakteure entscheiden entweder im Ressort oder in der Redaktionskonferenz - an der der Verleger, wenn er nicht zugleich Chefredakteur ist, kaum teilnimmt - was gedruckt und was nicht gedruckt werden soll."[271]

Wenn auch von "interessierter" Seite vorgebracht, treffen diese Gesichtspunkte doch das Wesentliche der zur

---

268) Reinowski, "Wer ist frei in der Presse?" in ZV+ZV, Nr. 26, Juni 1967, S.1017.

269) Reinowski, "Wer ist frei in der Presse?" in ZV + ZV, Nr. 26, Juni 1967, S.1017.

270) Reinowski, a.a.O., S.1017 ff.

Entscheidung stehenden Frage.[272] Der Verleger ist schlechthin auf die Journalisten angewiesen, die er für die Mitarbeit in seinem Unternehmen ausgewählt hat. Naturgemäß wird der Verleger bei dieser Auswahl - also bei der Anstellung - wie jeder andere Arbeitgeber darauf achten, daß die in Aussicht genommenen Bewerber "geistig, weltanschaulich und menschlich zu ihm, in den Kreis der bereits bei ihm tätigen Mitarbeiter und in die Landschaft seines Presseorgans passen."[273] Mit der Frage,bei wem sich die Pressefreiheit realisiert, hat das aber nichts zu tun.

Die Gesichtspunkte Scheuners,[274] mit denen er die Bedenken Mallmanns[275] bei der Suche nach dem Subjekt der Pressefreiheit zu zerstreuen versucht, erscheinen für die hier gegebene Fragestellung, ob sich die Pressefreiheit wirklich auf die Presseverlegerfreiheit reduziere, wenig überzeugend. Scheuner meint, die Pressefreiheit stehe dem Verleger ebenso zu wie dem Redakteur und dem Abteilungsleiter, sie sei also in jeder normalen Zeitung über zahlreiche Personen verteilt.[276] Wenn es so ist, dann wäre zu Fragen: auch dem Journalisten, der, um seine Stellung fürchtend, dem Verleger nicht widerspricht und deshalb in dessen Sinne schreibt? Auch dieser Journalist kommt zu Wort, aber doch nicht zum eigenen.

---

272) Reinowski streitet allerdings nicht ab, daß es auch andere Beispiele gibt:(a.a.O., S.1023)"Natürlich gibt es auch heute Verleger, die den biedermeierisch veralteten Herr-im-Hause-Standpunkt gegenüber den Redakteuren und Journalisten vertreten. Ihnen ist nicht zu helfen."

273) Vgl. Reinowski, a.a.O., S.1023.

274) "Pressefreiheit", VVDStRL,Heft 22, S.183 (Diskussionsbeitrag).

275) "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22, S.180. (Diskussionsbeitrag).

276) "Pressefreiheit", a.a.O., S.183.

Zutreffend hat Scheuner indes dargetan,[278] daß sich die privatrechtliche Organisation der Presse durchaus auf dem Boden der Verfassung gründet. Der Einsatz des Privatkapitals als Träger der Presse sei daraus zu erklären, "daß wir in einer privatrechtlichen... Ordnung leben, in der die Freiheitsgestaltung auf wirtschaftlichem Gebiete durch freie private Unternehmungen, daher auch durch Kapitalmacht, vor sich gehen kann. Es ist das eine einfache Einfügung in den gesamten wirtschaftlichen Zusammenhang des Grundgesetzes."[279]

dd) Die Privilegierung der Presse und die öffentliche Meinung

Bedenken gegen die Presse als Meinungsgestalterin sind auch aus ihrer Sicherung gegen Eingriffe durch Institutionalisierung geltend gemacht worden.[280] Die von Forsthoff[281] angestellte Überlegung, die seine Behauptung beweisen soll, daß die Privilegierung der Presse der Bildung der öffentlichen Meinung ein Ende mache, lautet: "Jeder Eingriff des Staates in die Faktoren, die an der Bildung der öffentlichen Meinung teilhaben, sei er beschränkend oder privilegierend, muß die öffentliche Meinung zerstören."

Zutreffend geht Forsthoff[282] davon aus, daß sich öffentliche Meinung nur im Zustande der Freiheit bilden könne. Ähnlich mißt das Bundesverfassungsgericht[283] der Freiheit der Bildung der öffentlichen Meinung eine so große Bedeutung zu, "daß sie mit Fug als durch Art.5 GG mitgarantiert angesehen wird."[284]

---

278) "Pressefreiheit", a.a.O., S.183.

279) "Pressefreiheit", a.a.O., S.183.

280) Forsthoff,"Tagespresse und Grundgesetz"in DÖV 1963/633 ff.(635).

281)"Tagespresse und Grundgesetz",a.a.O.,S.635.

282)"Tagespresse und Grundgesetz", a.a.O., S.635.

283)BVerfGE 8/112; NJW 1966/1502 (1503).

Es ist richtig, daß nur die "aus allen denkbaren Quellen genährte und in voller Freiheit sich formende öffentliche Meinung Gewicht und Chance" habe, ernst genommen zu werden.[285)]

Nicht zuzustimmen ist dagegen Forsthoffs Schlußfolgerung, wenn man die öffentliche Meinung als "wesentlichen Faktor unseres Staats- und Verfassungslebens" wirksam erhalten oder in seiner Wirksamkeit noch stärken wolle, dann dürfe man nicht kurzschlüssigen Überlegungen Raum geben, die mit der "Zerstörung der öffentlichen Meinung notwendig ins Gegenteil ausschlagen" müßten.[286)]

Eine Trennung der Pressetätigkeit in die beiden Formen der Mitwirkung an der öffentlichen Meinung - einmal die bloße Vermittlung von Meinung (anderer) und zum zweiten die Gestaltung der öffentlichen Meinung durch eigene Beurteilung - mag zeigen, daß sich die Behauptung Forsthoffs von der Zerstörung der öffentlichen Meinung durch privilegierende staatliche Eingriffe nicht in dieser Form halten läßt. Dabei sei vorausgeschickt, daß die Feststellung Forsthoffs von der zerstörerischen Wirkung beschränkender Maßnahmen keines Beweises bedarf, was ein Blick auf die jüngste deutsche Vergangenheit vergegenwärtigt.

Hält man sich die Tätigkeit der Presse als bloße Mittlerin von Meinung und Information vor Augen, so wird klar, daß für diesen Bereich Forsthoffs Behauptung deshalb nicht zutreffen kann, weil die Presse hier lediglich als "Durchlaufstation", "Träger" oder "Medium" der Nachricht usw. fungiert, die Forderung nach völli-

---

284) BVerfGE 8/112 mit Verweisung auf Ridder, "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte II, S.249 ff., 265, 285.

285) So Forsthoff, a.a.O., S.635.

286) "Tagespresse und Grundgesetz", a.a.O., S.635.

ger Freiheit aber lediglich für die Bildung der Meinung sinnvoll ist. Bildung oder Gestaltung der öffentlichen Meinung haben aber nichts mit deren bloßer Weitergabe zu tun.

In Bezug auf die Eigenschaft der Presse als Medium gibt es gar keinen Ansatzpunkt für die Argumentation Forsthoffs. Gleichwohl erfüllt sie in dieser Eigenschaft einen großen, man darf sogar sagen, den überwiegenden Teil ihrer öffentlichen Aufgabe. Das verbleibende Feld, auf dem die Presse durch eigene Beiträge und Werturteile an der öffentlichen Meinung mitwirkt, fällt anteilmäßig nicht so stark ins Gewicht.

Aber auch aus anderer Richtung lassen sich Bedenken gegen Forsthoffs Ansicht vorbringen. Ausgehend von den Vorstellungen des Verfassungsgesetzgebers, die in der Gewährleistung der Pressefreiheit in Art. 5 GG mit der damit verbundenen starken Absicherung der Presse gegen Eingriffe aus den verschiedensten Richtungen ihren Ausdruck gefunden haben, läßt sich sagen, daß dieser Schutz nur deshalb so umfassend ist, weil die Presse eine so wichtige Funktion hat. Aus der Gewährung dieses Schutzes ableiten zu wollen, daß er als Privileg zerstörerische Wirkung zeigte, heißt, die Dinge ins Gegenteil zu verkehren. Im übrigen geht auch das Bundesverfassungsgericht[287] ohne Einschränkungen davon aus, daß sich der Grundgesetzgeber, indem er die freiheitliche demokratische Grundordnung geschaffen habe, für einen freien und offenen Prozeß der Meinungs- und der Willensbildung entschieden habe, was durch eine Garantie der freien Bildung der öffentlichen Meinung in Art. 5 GG zum Ausdruck komme.

---

287) BVerfGE 8/112; NJW 1966/1502.

ee) Überprüfung der Presse durch den Staat

Aus der Institutionalisierung der Presse in Art.5 Abs.1 Satz 2 GG meint Forsthoff[288] ein weiteres Argument gegen die Mitwirkung der gesamten Presse an der Bildung der öffentlichen Meinung ableiten zu können. Wenn man, so begründet Forsthoff seine Ansicht,[289] mit der öffentlichen Aufgabe der "Institution Presse" ernst mache, so könne man nicht umhin zu fragen, welche Gewähr der Schutzwürdigkeit die in den Rang der öffentlichen Institution erhobene Presse biete. Um sie herzustellen, böten sich zwei Möglichkeiten an: einmal könne sich der Staat die Prüfung vorbehalten, ob eine Presse-Institution ihre öffentliche Aufgabe auch hinreichend wahrnehme."Verneinendenfalls bedeutet das den Verlust der Qualifikation als öffentliche Institution und damit die Versagung des Schutzes der Pressefreiheit."[290] Da dieser Weg aber durch die Verfassung gesperrt sei,[291] komme nur der zweite Weg in Betracht, nämlich die institutionelle Sicherung durch Qualifikationsanforderungen, die an die innerhalb der Institution Presse tätigen Personen zu stellen seien. "Dann würde der Beruf des Redakteurs ein öffentlich gebundener, ein Schriftleitergesetz ... wäre unabweislich..."

Die Überlegungen Forsthoffs, die er selbst als "ein wenig abenteuerlich" bezeichnet, zu denen aber der Stand der Meinungen Anlaß gegeben habe,[292] erfordern zum ersten Punkt keine Stellungnahme, da er diesen Weg wegen der damit verbundenen Beschränkung der Pressefreiheit selbst nicht für gangbar hält.[293] So bleibt

288) DÖV 1963/634.

289) DÖV 1963/634.

290) DÖV 1963/634.

291) So Dagtoglou,"Wesen und Grenzen der Pressefreiheit", 1963, S.27 ff.;Forsthoff,a.a.O.,S.634.

292) DÖV 1963/634.

293) DÖV 1963/634.

als Argument lediglich der zweite Gesichtspunkt: die Qualitätsanforderungen an das in der Presse tätige Personal.[294]

Dieser Schlußfolgerung kann nicht zugestimmt werden. Sie beruht offenbar auf der Ansicht, mit der Institutionalisierung der Presse sei diese eine Art öffentlich-rechtlicher Einrichtung geworden. Bei Zugrundelegung dieser Ansicht wäre es nur konsequent, den Staat über die Erfüllung der der Presse aufgebürdeten Pflicht wachen zu lassen.

Wie schon dargelegt,[295] ist mit der Institutionalisierung der Presse, wie sie in Art.5 Abs.1 Satz 2 GG durch das Wort "gewährleistet" zum Ausdruck gekommen ist, einer Beeinträchtigung oder gar ihrer "Denaturierung" vorgebeugt.[296] Die Institutionalisierung trägt, worauf Gross hingewiesen hat,[297] der Anerkennung der öffentlichen Aufgabe der Presse Rechnung. Dadurch ist aber der Charakter der Pressefreiheit als Grundrecht erhalten geblieben.[298] Diese "Überlagerung des Grundrechts"[299] durch die institutionelle Garantie kann aber nicht in dem Sinne aufgefaßt werden, daß dadurch die Presse zu einer Einrichtung geworden ist, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt.

---

294) DÖV 1963/634.

295) Vgl.unter C II 2, S.58-63.

296) Klein,"Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien", S.130.

297) "Pressefreiheit und allgemeine Gesetze", ArchPR Nr.65/1965, S.571.

298) Vgl.BVerfGE 10/121;Gross,a.a.O.,S.571.

299) Der Ausdruck stammt von Gross, a.a.O., S.571; unzutreffend allerdings seine Formulierung:"in dem Wandel des Individualgrundrechts der Pressefreiheit zur Institution"(dieser Wandel, der eine Veränderung des Grundrechts zur Institution hin voraussetzt, ist aber - wie Gross drei Zeilen zuvor zutreffend darstellt - gerade nicht eingetreten. Denn Wandel heißt Aufgabe einer Position durch Wechsel zu einer anderen.)

Zutreffend hebt Arndt hervor,[300] daß die entscheidende Erkenntnis bei der Erfassung der öffentlichen Aufgabe der Presse ist, "daß der Begriff des Öffentlichen als Wertkriterium aufhört, ein Attribut nur des Staates zu sein, und zwar durch das Anerkenntnis öffentlicher Aufgaben, die keine Staatsaufgaben sind".[301]

Wenn Forsthoff das Recht des Staates, die Qualität des Pressepersonals zu überwachen und für seine Auswahl gesetzliche Grenzen festzulegen, aus dem Begriff der "Institution" herleitet - wofürseine Verbindung des Begriffs mit dem Adjektiv "öffentlich" spricht.- so muß darauf erwidert werden, daß Institution dem Wortsinn nach lediglich "Einrichtung" bedeutet.[302] Eine Klassifizierung in privat oder öffentlich beinhaltet der Begriff nicht.

Ein Argument gegen Forsthoffs Ansicht, an die in der Presse beschäftigten Personen seien Qualitätsanforderungen zu stellen, kann auch aus dem Grundgesetz selbst hergeleitet werden. Ein Blick auf eine Reihe anderer Rechtsinstituts- und institutionellen Garantien der Verfassung - wie beispielsweise Art. 14 Abs.1, Art.6 Abs.1 oder der Abs.3 des Art.5[303] - zeigt, daß hier der Schutz gewährt worden ist, ohne daß er von "qualitativen Merkmalen des Schutzobjektes"[304] abhängig gemacht worden wäre.

---

300) "Die öffentliche Meinung - das unsichtbare Parlament", S.7.

301) Arndt, a.a.O., S.7

302) Vgl. Klein "Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien", S.96, Fußn.16, mit eingehender Kritik der Auffassung C.Schmitts, wonach "im Gegensatz" zum Rechtsinstitut die "Institution" begriffsnotwendig öffentlich-rechtlicher Natur sein müsse. Klein weist nach, daß eine Differenzierung zwischen Institut und Institution i.S. Schmitts den maßgeblichen Wörterbüchern unbekannt ist.

303) Vgl. auch Art. 28 Abs.2, Art.33 Abs.5 GG; siehe dazu im übrigen Gross, ArchPR Nr.65/1965, S.572.

Zuzustimmen ist Forsthoff allerdings darin, daß die Presse - will sie erfolgreich sein und auch gut im "Geschäft" bleiben - Redakteure und Journalisten braucht, die auf allen Fachgebieten gebührend begabt, geschult, gebildet, zuverlässig und interessiert sind.[305] In der Praxis sind denn auch Können und Nichtkönnen zumeist die entscheidenden Gesichtspunkte, an denen sich das Verbleiben eines Redakteurs bei einer Zeitung orientiert. Bei der Presse wird auf die Dauer niemand "mitgeschleppt", der ungeeignet für diese Tätigkeit ist.

Dieser Prozeß des "Personal-Sichtens" hört allerdings wegen des häufigen Wechsels der Mitarbeiter und der Einstellung von Nachwuchskräften niemals auf. Ungereimtheiten und sachliche Fehlleistungen in Ausübung der journalistischen Tätigkeit sind deshalb trotz der Prüfungs- und der Überwachungspflicht des jeweils Aufsicht führenden erfahrenen "Chefs vom Dienst" die zwangsläufige Folge.[306] Das wird von publizistischer Seite selbst nicht verkannt. Gerade in jüngster Zeit ist diese negative Seite bei der Presse zum Anlaß genommen worden, auf eine Hebung des Journalistenstandes durch die Aufstellung von Qualitätsanforderungen hinzuwirken.[307] Der Deutsche Journalisten-Verband

---

305) So z.B. Reinowski, "Wer ist frei in der Presse?" in ZV + ZV Nr. 26, 1967, S.1021.

306) Vgl. Gerigk, "Wege zur inneren Pressefreiheit", in "Der Journalist", Heft 4,April 1967,S.4: "Nun sollte man freilich nicht scheinheilig darüber weggehen, daß auch die erforderliche journalistische Qualität durchaus nicht allen Angehörigen unseres Berufes gegeben ist.Es gibt leider eine gar nicht kleine Anzahl von Journalisten,die weder über das für ihren Beruf notwendige Wissen verfügen,noch auch darum bemüht sind, es zu erwerben,von anderen Mängeln ganz zu schweigen. Man muß allerdings auch hinzufügen, daß die Praxis mancher Verlage nicht gerade dahin geht,den Journalistenstand zu heben. Wer Volontäre, statt sie in den einzelnen Ressorts ausbilden zu lassen,einfach (z.B. in Bezirksausgaben) als billige Arbeitskräfte auf die Menschheit losläßt,drückt Qualität und Ansehen des Journalistenstandes herunter".

307) So z.B.im "Berufsbild des Journalisten",das der Verbandstag 1966 des Deutschen Journalisten-Verbandes e.V. entworfen hat,abgedr.in Beilage zu "Der Journalist",Heft4, April 1967.

sah sich in den letzten Jahren zunehmend vor die Frage gestellt, ob und wie der journalistische Beruf "vor denen geschützt werden kann, die sich unbefugt Journalisten nennen und den Beruf diskreditieren."[308] Alle Überlegungen hätten jedoch immer mit dem Schluß geendet, daß staatlicher Schutz dafür nicht in Anspruch genommen werden dürfe, weil der freie Zugang zum Beruf erhalten bleiben müsse[309].

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Bedenken, die gegenüber der Fähigkeit der Presse zur Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe geäußert worden sind, nicht durchgreifen. Damit ist die Möglichkeit eröffnet, aus der öffentlichen Aufgabe, um derentwillen das Institut "Freie Presse" grundgesetzlich garantiert wird, den Informationsanspruch der Presse abzuleiten.

---

308) "Berufsbild des Journalisten", Beilage zu "Der Journalist", Heft 4, April 1967. Über "Berufsvoraussetzungen und Leistungsanforderungen" heißt es dort:"Die Aufgabe aller publizistischen Medien, die Öffentlichkeit schnell,umfassend und wahrheitsgetreu zu unterrichten, stellt hohe persönliche Anforderungen an den Journalisten. Fundierte und vielseitige Allgemeinbildung, Lebenserfahrung, Charakterfestigkeit,Aufgeschlossenheit gegenüber allen Bereichen des Lebens, Einfühlungs- und Auffassungsgabe, sicheres Urteilsvermögen, Mut zur eigenen Meinung, ständige körperliche und geistige Bereitschaft sowie vor allem die Begabung zu allgemeinverständlicher und anschaulicher Aussage in guter sprachlicher Form oder im wirkungsvollen Bild sind notwendige Voraussetzungen zur Ausübung des journalistischen Berufs."

Über den Zugang zum Beruf heißt es: "Der Zugang zum journalistischen Beruf ist frei, nicht abhängig von Prüfungen oder Berechtigungsnachweisen. Das durch ein akademisches Studium oder das in mehrjähriger Tätigkeit in einem anderen Beruf erworbene Sachwissen gewinnt jedoch zunehmend an Bedeutung für den Beruf. In der Praxis gelten für die Ausübung des Berufs als Mindestvoraussetzungen: Reifezeugnis oder eine gleichwertige Vorbildung sowie ein Volontariat, das in der Regel zwei Jahre dauern soll."

309) Vgl. die Präambel zum "Berufsbild des Journalisten" in Beilage zu "Der Journalist", Heft 4, April 1967.

4. Der Informationsanspruch als wesentlicher Bestandteil der Pressefreiheit

Da es sich bei dem Begriff der öffentlichen Aufgabe zwar um einen Rechtsbegriff handelt, der allerdings keine Erfüllungsverpflichtung beinhaltet,[310] ist vorab zu klären, inwieweit dieser Begriff überhaupt der Ableitung von Rechten und Pflichten fähig ist.

Anhaltspunkte dafür, daß die öffentliche Aufgabe als Pflichten und Rechte erzeugender Tatbestand denkbar ist, ohne selbst Verpflichtung zu sein, lassen sich aus folgenden Überlegungen beziehen.

Die Auslegung des Art.5 GG im Rahmen einer Gesamtsicht grundgesetzlich verbürgter Freiheiten ergibt, daß die Presse als Informationsvermittler, als einer von vielen Meinungsbildnern die Auseinandersetzung der Meinungen in einer für die Demokratie offenen, lebenswichtigen Form ermöglichen soll. Dieses Ziel, mit dessen Erreichen oder Nichterreichen ein freiheitlicher demokratischer Staat steht oder fällt, ist dem Verfassungsgesetzgeber eminent wichtig gewesen, so daß er das Funktionieren dieses Zusammenspiels unter Beteiligung aller dafür geeigneten Kräfte auf jeden Fall erreicht und gewährleistet sehen wollte. Obwohl die Teilnahme der Presse an diesem Prozeß nicht Verpflichtung ist, kann das "Funktionieren" selbst, die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe, bestimmten Regeln unterworfen werden, damit das gesetzgeberische Ziel überhaupt Aussicht auf Verwirklichung hat.

---

310) Löffler, "Presserecht", Bd.2,§ 3 LPG III 3 a, Rdz.19, S.68: "Dieser Verfassungsauftrag (der öffentlichen Aufgabe) wendet sich... an die Presse und aktualisiert - ohne Auferlegung von Rechtspflichten - den Beruf, die Pressefreiheit als unverzichtbares Menschenrecht in öffentlichem Interesse wahrzunehmen". Vgl. auch Mallmann, "Pressepflichten und öffentliche Aufgabe der Presse" JZ 1966/629:"Aus ihrer (öffentliche Aufgabe) verfassungsrechtlichen Anerkennung lassen sich einzelne Rechtspflichten ableiten...sie selbst ist aber keine Pflicht."

Daß die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe der Presse nicht zur Pflicht gemacht wurde, läßt sich so verstehen, daß der Verfassungsgesetzgeber eine "faktisch vorhandene, praktizierte Funktion"[311] der Presse bereits vorfand. Bei dieser Sachlage brauchte der Gedanke einer Verpflichtung zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe durch die Presse gar nicht gedacht werden. Wenn und soweit aber die Presse die öffentliche Aufgabe wahrnehmen will - und damit einer Hoffnung des Verfassungsgesetzgebers entspricht - hat sich ihre Betätigung um des verfassungspolitischen Zieles willen in bestimmten Bahnen zu bewegen. Die Ausübung dieser Tätigkeit muß ebenso ermöglicht werden - sonst wären die mit der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe verbundenen Vorstellungen sinnlos - wie die Absicherung der Pressearbeit gegen Störungen gewährleistet werden muß. Dazu sind gewisse Verhaltensregeln (Rechte und Pflichten) für alle diejenigen erforderlich, die bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe im Sinne der Verfassung auf Seiten des Staates und der Presse beteiligt sind.

Die Entstehung von Rechten und Pflichten aus einem menschlichen Verhalten, das selbst nicht Verpflichtung ist, ist der Rechtsgeschichte seit jeher bekannt. In zahlreichen Fällen hat der Gesetzgeber nur die Ausübung von Tätigkeiten juristischen Regelungen unterworfen. Der Grund dafür ist darin zu sehen, daß dem Menschen in möglichst großem Umfang die Handlungsfreiheit erhalten bleiben soll, daß es also ihm überlassen ist, ob er etwas tun will. Wenn er sich allerdings zu einem bestimmten Verhalten entschließt und dies auch praktiziert, hat sich sein Handeln, soweit es in den rechtserheblichen Bereich einzuordnen ist, an bestimmten Normen auszurichten, beispielsweise weil im

---

311) So Mallmann, a.a.O., S.629.

Interesse der Allgemeinheit mit dem menschlichen Verhalten verbundene Gefahren vermieden werden sollen oder weil an sein Verhalten bestimmte Vorstellungen geknüpft werden und dgl. mehr.

Dem Bemühen um Ableitung des Presseinformationsanspruchs aus der institutionalisierten Pressefreiheit ist logischerweise die Überlegung voranzustellen, ob dem Bedürfnis der Presse nach Information nicht schon damit Rechnung getragen werden könnte, daß der Staat und seine Behörden zwar zur Auskunft verpflichtet sein sollen, dieser Pflicht auf Seiten der Presse aber kein Recht entsprechen soll.

In Fällen, in denen der Staat durch eine Rechtsnorm verpflichtet wird, Interessen des Bürgers zu schützen, der einzelne aber nicht durch diese Norm gleichzeitig berechtigt wird, spricht man von einer "Reflexwirkung des objektiven Rechts", von einem "Rechtsreflex".[312] Dabei werden zwei Arten von Reflexwirkungen unterschieden:[313] "Reflexe objektiven Rechts, die eine gewollte Begünstigung, eine gewollte Befriedigung eines Individualinteresses darstellen und Reflexe, die mehr zufällig-tatsächlich den einzelnen begünstigen, ohne daß dies von der Rechtsordnung vorgesehen und bezweckt war."[314]

Wenn man die Berechtigungen von Reflexen abzugrenzen versucht, ist es notwendig herauszufinden, "ob ein Rechtssatz eine Verpflichtung des Hoheitssubjektes deshalb gesetzt hat, weil er ein Zivilinteresse für vorzugswürdig gehalten, ob er also ein unmittelbares Eigeninteresse der be-

---

312) Vgl. Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Anm. V 1 e zu Art. 19, Rdnr. 34.

313) Bachof, Gedenkschrift für Walter Jellinek, S.299; Maunz-Dürig, a.a.O., Anm.IV 1 e Rdnr. 34 zu Art.19.

314) So Maunz-Dürig, a.a.O., Anm.V 1 e Rdnr.34 zu Art.19.

günstigten Zivilpersonen anerkannt hat oder ob das Hoheitssubjekt allein um allgemeiner oder besonderer öffentlicher Interessen willen zu bestimmtem Verhalten verpflichtet wird. Ob das der Fall ist, ist durch Auslegung der Rechtssätze zu ermitteln."[315]

Von einem subjektiven öffentlichen Recht ist auszugehen, wenn durch Auslegung ermittelt worden ist, "daß der Rechtssatz den Interessen der Zivilperson zu dienen bestimmt ist und sie nicht nur unbeabsichtigt begünstigt."[316] Diese Feststellung läßt sich allerdings nicht aus Art. 19 Abs. 4 GG beziehen, da Art. 19 Abs.4 GG die Existenz der subjektiven Rechte voraussetzt und ihnen lediglich die Klagbarkeit verleiht.[317] Aber "aus der Gesamtsicht des Grundgesetzes vom Verhältnis des einzelnen zum Staat folgt, daß im Zweifel diejenige Interpretation eines Gesetzes den Vorzug verdient, die dem Bürger einen Rechtsanspruch einräumt", wie es in einem (nichtamtlichen) Leitsatz des BVerfG heißt.[318]

Ob das Bundesverfassungsgericht - was die Frage des Informations-"Anspruchs" der Presse angeht - ein subjektives Recht der Presseangehörigen auf Unterrichtung durch den Staat und seine Behörden für gegeben hält, ist indes nicht geklärt.[319] Der Staat sei verpflichtet, meint das BVerfG,[320] in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berühre, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen.[320a]

---

315) Wolff, Verwaltungsrecht I, 1968, § 43 I 2,S.265.

316) Wolff, a.a.O., S.265; Maunz-Dürig mit Hinweis auf die herrschende Meinung, a.a.O., Anm.V 1 e, Rdnr. 34 zu Art. 19.

317 Bachof in Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 18.8.1960 - I C 52.59, abgedr.in DVBl.1961/125 ff/128 ff.; vgl. auch Wolff,a.a.O.,S.265;ferner BVerwGE 1/159.

318) BVerfGE 15/273 ff,(281)(Zweiter Senat,Beschluß vom 5.2.1963 - 2 BvR 21.60-)=DVBl.1963/362 mit Hinweis auf Bachof, a.a.O., S.128 ff.

319) BVerfGE 20/162 ff. (176)= NJW 1966/1604.

320) BVerfGE 20/162 ff. (175).

320a)Daß sich das BVerfG mit dieser Feststellung etwa nur an den Gesetzgeber wenden will,ist der Entscheidung nicht zu entnehmen.

"Freie Gründung von Presseorganen, freier Zugang zu den Presseberufen, Auskunftspflicht der öffentlichen Behörden sind prinzipielle Folgerungen daraus."[321] Damit ist offen geblieben, ob das Bundesverfassungsgericht bewußt nur von der Auskunfts-"Pflicht" des Staates und seiner Behörden gesprochen hat, oder ob es dabei ein der Pflicht korrespondierendes subjektives Recht der Presseangehörigen auf Auskunft als selbstverständlich zugrunde legte.

Von einer Pflicht des Staates, die Presse angemessen mit Informationen zu versorgen, geht Scheuner[322] aus. Allerdings läßt sich nach seiner Auffassung ein besonderes Recht auf Information nicht aus der Pressefreiheit in Art.5 Abs.1 Satz 2 begründen.[323] Der auf diese Feststellung folgende Satz Scheuners, der offenbar als Begründung seiner Behauptung gedacht ist, lautet dann: "Gesetzlich kann es leichter als eine Pflicht der Behörden zur Unterrichtung der Öffentlichkeit ausgestaltet werden, beruht aber auch hier nicht auf einer Forderung der Verfassung."[324]

Diese Argumentation erscheint bedenklich. Wenn Scheuner von "es" spricht, womit er sich ersichtlich auf das im Satz davor verwendete Wort vom besonderen "Recht" auf Information bezieht, und dann fortfährt, daß dieses "Recht" (der Presse) sich leichter als "Pflicht" (des Staates) begründen ließe, so scheint er doch die Ableitung eines eigenen Informationsrechts der Presse lediglich deshalb für nicht möglich zu halten, weil die Begründung einer Auskunftspflicht des Staates weniger schwierig erscheint. Der jeweilige Schwierigkeitsgrad bei Ver-

---

321) BVerfGE 20/162 ff. (176).

322) "Pressefreiheit" in VVDStRL, Heft 22,S.72 und 78. Vgl.auch den von Scheuner verfaßten Leitsatz III 21b, a.a.O., S.99:"Aus der Pressefreiheit läßt sich - im Verein mit dem Gewicht,das der Publizität in der Demokratie allgemein zukommt - eine Pflicht der staatlichen Institutionen ableiten,der Presse notwendige und nicht durch vordringliche Staatsinteressen ausgeschlossene Informationen zu erteilen."

323) "Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22,S.72.

324) Vgl. Scheuner, a.a.O., S.72.

suchen, Rechte oder Pflichten zu statuieren, kann aber nicht als Maßstab dafür herangezogen werden, ob ihre Normierung berechtigt oder unberechtigt ist. Die Entscheidung kann sich nur aus der Aussage des Gesetzes ergeben.

Nach der hier vertretenen Auffassung ist der Informationsanspruch der Presse wie folgt abzuleiten:

Die Auslegung des Art. 5 GG hat ergeben, daß die Pressefreiheit - im Zusammenhang mit anderen grundgesetzlich verbürgten Freiheiten gesehen - die offene, für die Demokratie lebenswichtige ständige Diskussion gewährleisten soll. Der Presse fällt dabei die "öffentliche Aufgabe" zu, dem Staatsbürger Informationen zu vermitteln, damit er seine staatsbürgerlichen Rechte ausüben kann, ferner durch Unterrichtung der Bevölkerung Kontrolle und Kritik der Staatstätigkeit zu ermöglichen und darüber hinaus selbst zu kritisieren und zu kontrollieren und schließlich an der Bildung der öffentlichen Meinung mitzuwirken. Die Wahrnehmung dieser Funktionen, um derentwillen die Verfassung nicht nur den im Pressewesen tätigen Personen Berechtigungen verlieh, sondern auch den Bestand der Presse als Einrichtung gewährleistete, ist der Presse aber nur dann möglich, wenn sie ihrerseits vom Staat und seinen Behörden unterrichtet wird. Der Presse ist deshalb das Recht zuzusprechen, vom Staat und seinen Behörden Auskünfte zu verlangen.

Das Erfordernis der Ableitung des Informationsanspruches der Presse als Konsequenz aus der verfassungsrechtlichen Anerkennung der öffentlichen Aufgabe wird auch durch einen Blick auf die in Art.5 Abs.1 GG jedem Einzelnen gewährten Rechte deutlich. Danach kann der Einzelne, soweit es sein Recht, sich zu informieren betrifft, sich aus den allgemein zugänglichen Quellen ungehindert unterrichten. Die allgemeinzugänglichen Quellen - hier

interessiert lediglich das Massenmedium "Presse" - sind Tagespresse und Zeitschriften, Bücher, Dokumentationswerke und sonstige Literaturprodukte. Wenn man nun die Begrenzung der Rechte jedes Einzelnen auf die allgemein zugänglichen Quellen nicht isoliert von der Anerkennung der öffentlichen Aufgabe der Presse durch das Grundgesetz betrachtet, sondern der Entscheidung der Verfassung einen Sinn beizumessen versucht, so kann er nur in der Feststellung liegen, daß der Presse selbst das Recht einzuräumen ist, vom Staat und seinen Behörden informiert zu werden, weil der Einzelne dazu verfassungsrechtlich keine Möglichkeit hat. Dabei spielt es keine Rolle, welche Gründe für den Verfassungsgesetzgeber ausschlaggebend gewesen sind, dem Einzelnen selbst keinen Informationsanspruch zuzubilligen.[325] Entscheidend allein ist, daß die Verfassung diese Konstellation gewählt hat - eine Konstellation, die der Presse auf Grund ihrer Funktion die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben zuspricht. Wenn aber eine Verfassung die Tätigkeit des Massenmediums Presse für derart wichtig hält, daß es ihm um staatspolitischer Ziele willen eine öffentliche Aufgabe zuerkennt und sich von der Wahrnehmung dieser Aufgabe die für das freiheitliche demokratische Staatswesen lebensnotwendige offene Diskussion verspricht, dann ist es nur folgerichtig, der Presse das Recht zu geben, vom Staat und seinen Behörden Auskünfte zu verlangen.

Eine andere Antwort würde der Entscheidung der Verfassung, die um der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe willen den Presseangehörigen Individualrechte gewährt

---

325) Vgl. z.B. Gross "Zum Auskunftsanspruch der Presse" in ArchPR Nr.62/1965, S.490, der darauf hinweist, daß die volle Ausübung eines etwaigen eigenen staatsbürgerlichen Rechts auf Information die Verwaltung auf Grund ständiger Anfragen zum Erliegen brächte.

und auch das Institut "Freie Presse" garantiert hat, nicht gerecht. Nur ein eigenes Recht, Auskünfte zu verlangen, kann die Presse in die Lage versetzen, die Rolle zu spielen, die ihr vom Grundgesetz zugedacht ist. Von einer "unbeabsichtigten Begünstigung" der Presse, die ein subjektives Recht der Presseangehörigen ausschließen würde, kann hier absolut nicht die Rede sein. Der Verfassungsgesetzgeber hat sich in voller Erkenntnis dessen, welchen bedeutenden Beitrag die Presse für die Existenz eines demokratischen Staates zu leisten vermag, für eine klare Rechtsposition der Presse ausgesprochen, die überall dort zum Tragen kommt, wo es um die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe geht.

Aus Art.5 Abs.1 Satz 2 wird auch von Löffler[326] der Informationsanspruch der Presse hergeleitet. Nach Löfflers Ansicht[327] enthalten die entsprechenden Bestimmungen der Landespressegesetze, in denen dieses Recht ausdrücklich normiert worden ist,[328] lediglich die Konkretisierung eines Auskunftsanspruchs, "der sich nach allgemeinen Erwägungen schon aus dem in Art.5 Abs.1 Satz 2 GG garantierten Grundrecht der Pressefreiheit unmittelbar ergibt". Die institutionalisierte Pressefreiheit beinhalte die öffentliche Aufgabe der Information des Publikums, "die ohne einen den Behörden gegenüber durchsetzbaren Informationsanspruch der Presse nicht realisierbar ist."[329]

Auf Bedenken muß ein vergleichender Hinweis auf § 242 BGB stoßen, den Gross[330] an den Schluß seiner Begründung des Informationsanspruchs, den er ebenfalls aus der Pressefreiheit ableitet, stellt. Mag dieser Hin-

---

326) "Presserecht",Bd.2,§ 4 LPG III Rdz.16,S.82.

327) a.a.O., S.82.

328) Vgl.die Aufzählung auf S.43, Fußn.2.

329) Löffler,"Presserecht",Bd.2,§ 4 LPG,III Rdz.16,S.82; ders.in ZV+ZV 1952,S.319 ff.;ferner Gross in ArchPR 1965 Nr.62 S.489 ff.;vgl.auch Scheer,"Deutsches Presserecht",1966, § 4,Einl.II.

330) ArchPR Nr.62/1965,S.490.

weis auch nur als Abrundung seiner Überlegungen gedacht sein, wofür seine einleitenden Worte "Im übrigen"sprechen, so kann ihm jedoch nicht zugestimmt werden. Gross verweist darauf, [331] daß man auch im Zivilrecht nicht verlegen gewesen sei, "Ansprüche, die man für gerechtfertigt hielt, auf § 242 BGB zu stützen, dessen Charakterisierung als Anspruchsgrundlage sicher nicht unzweifelhaft ist." Mit dieser Bemerkung wird das Bemühen um eine Ableitung des Informationsanspruchs der Presse aus Artikel 5 Abs.1 Satz 2 GG zu einem fragwürdigen Unternehmen abgestempelt. Gerade der Vergleich mit einer zweifelhaften Anspruchsgrundlage, die eine sorgfältige Begründung abrunden soll, macht das Ergebnis der Beweisführung fragwürdig. Gross wollte aber gerade dartun, daß Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG als durchaus sichere Grundlage für den Informationsanspruch der Presse in Betracht komme.

5. Die Sorgfaltspflicht der Presse

Aus der öffentlichen Aufgabe der Presse und dem aus ihr abgeleiteten Informationsanspruch folgt die Pflicht zur sorgfältiger Berichterstattung. Denn wenn dem Staat schon die Verpflichtung auferlegt wird, Auskünfte zu erteilen, dann muß auch die Gewähr dafür gegeben sein, daß von ihnen der richtige Gebrauch gemacht wird. Der Auskunftspflicht des Staates muß auf der Seite der Presse die Pflicht korrespondieren, gewissenhaft mit den erhaltenen Informationen zu verfahren. Dies fordern Sinn und Zweck des Auskunftsrechts. Daß die öffentliche Aufgabe - selbst nicht als Verpflichtung aufzufassen - bei ihrer Wahrnehmung Rechte und Pflichten auslösen kann, ist bereits dargelegt worden.[332] Speziell im

331) a.a.O., S.490.

332) Vgl. S.118 ff.

Hinblick auf die Sorgfaltspflicht der Presse hat Mallmann zutreffend von "strukturellen Mindestanforderungen"[333] gesprochen. Es könne sich nur"um die Sicherung des zum Freiheitsschutz, zur Erhaltung des freien, vielfältigen Meinungsmarktes Nötigen, nicht um eine dirigierende Reglementierung"[334] handeln.

Das Bedürfnis, die Arbeit der Presse in Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe bestimmten Regeln zu unterwerfen, entspricht der Erkenntnis, daß Informationen, die die Presse an den Bürger weitervermittelt, damit dieser sich eine Meinung bilden kann, ihren Zweck nicht erfüllen könnten, wenn sie falsch, nur halb richtig oder unvollständig[335] wiedergegeben wären.[336]

---

333) "Pressepflichten und öffentliche Aufgabe der Presse" in JZ 1966/629:"Sie(die Verfassung) hat den offenen Meinungsmarkt der politischen Gesellschaft zum freien Verfassungsraum verstärkt.Sie schützt ihn gegen die Freiheitsgefährdung und Mißbrauch,mögen sie von außen oder von innen drohen, und stellt zu diesem Zweck strukturelle Mindestanforderungen an den freien Raum der Presse wie auch an die darin agierenden Presseorgane und -subjekte.

334) Mallmann,a.a.O.,S.629:"Die 'öffentliche Aufgabe' ist kein Pflichtenfüllhorn...Nur ein Mindestmaß von 'Verrechtlichung' der Pressepflichten ist mit der verfassungsrechtlichen Anerkennung der freien Presse und ihrer öffentlichen Aufgabe vereinbar."

335) Ein drastisches Beispiel für unvollständige Berichterstattung ist in Heft 42 der "HÖR ZU", 1965 S.10, abgedr.:"Man lügt heutzutage... nicht mehr,indem man etwas Falsches sagt, sondern indem man etwas Wahres nicht sagt. Ein Beispiel aus der Zeitungsbranche. Da soll einmal ein schwedischer Bischof nach New York gefahren sein. Am Hafen stand ein fixer Reporter,doch der hatte wenig Erfolg, denn der schwedische Bischof war ein verschlossener Mann. Er schwieg und schwieg. Da raffte sich der Reporter zu der Frage auf:"Werden Sie auch Nachtlokale in New York besuchen?" Darauf der Bischof lächelnd:"Gibt es auch Nachtlokale in New York?" Tags darauf las man in der Zeitung: "Gestern kam der schwedische Bischof N.N. hier an. Seine erste Frage auf amerikanischem Boden war:"Gibt es auch Nachtlokale in New York?" Zur Fälschung der Wahrheit durch Auslassungen vgl.insbesondere BGHZ 31/308=NJW 1960/476;LM Nr.7 zu Art.5 GG=NJW 1961/1913; zur ganzen Problematik vgl.Hartmann "Persönlichkeitsrecht und Schmerzensgeld"in NJW 1964/793;ferner BGHZ 13/334 =NJW 1954/1404 und BGHZ 24/200=NJW 1957/1315.

Die Frage, welchen Umfang diese Sorgfaltspflicht haben muß, kann nicht unter Zugrundelegung der strengen Grundsätze beantwortet werden, die in anderen Bereichen, zum Beispiel in der Justiz,[337] gelten. Die Antwort auf die Frage nach der pressemäßigen Sorgfalt muß vielmehr auch berücksichtigen, daß die publizistischen Organe wenigstens zu einem großen Teil auf die Vermittlung aktueller Informationen angewiesen sind. Je höher dabei die Anforderungen an die Sorgfaltspflicht der Presse wären, desto weniger - so läßt sich ganz allgemein sagen - könnte ihr Ziel, in erster Linie aktuell sein, erreicht werden.

Bundesverfassungsgericht,[338] Bundesgerichtshof[339] und verschiedene Oberlandesgerichte[340] haben zur Sorgfalts- und Prüfungspflicht der Presse Grundsätze entwickelt, die der Publizistik eine Richtschnur für ihre Arbeit zu geben vermögen. In den Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts[341] spielt vor allem die Wahrheitspflicht eine entscheidende Rolle. Die Erfüllung dieser Wahrheitspflicht wird nicht nur um des Ehrenschutzes eines von einem Presseartikel betroffenen

---

336) Vgl. die Sorgfaltsanforderungen, die in den neuen Landespressegesetzen Aufnahme gefunden haben, z.B. § 3 Abs.2 des Berliner Presseges.v.15.Juni 1965, § 6 des rheinland-pfälz. Presseges. vom 14.Juni 1965, § 6 des Saarländ.Presseges. vom 12. Mai 1965.

337) Vgl. Möller "Zur Prüfungs-und Sorgfaltspflicht der Presse" in ArchPR Nr.61/1964, S.487 ff.

338) BVerfGE 12/130.

339) z.B. BGHZ 45/296 ff. = NJW 1966/1619; BGHZ 31/308 = NJW 1960/476.

340) OLG Köln, Entscheidung vom 7.Juni 1963,auszugsweise abgedr. in ArchPR Nr.61/1964, S.487; ArchPR-Übersicht, VIII/38; OLG Hamm,Entscheidung vom 15. November 1963, abgedr. in ArchPR Nr.61/1964, S.488; ArchPR - Übersicht VIII/99.

341) BVerfGE 12/130.

Bürgers willen gefordert, sondern sie ist zugleich "in der Bedeutung der öffentlichen Meinung begründet."[342] Nur dann, wenn der Leser - im Rahmen des Möglichen - zutreffend unterrichtet werde, könne sich die öffentliche Meinung richtig bilden. "Die Presse ist daher um ihrer Aufgabe bei der öffentlichen Meinungsbildung willen gehalten, Nachrichten und Behauptungen, die sie weitergibt, auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen.[343] Unzulässig wäre es beispielsweise, leichtfertig unwahre Nachrichten weiterzugeben. Erst recht darf die Wahrheit nicht bewußt entstellt werden, was auch durch Unterschlagung bekannter wesentlicher Sachverhalte geschehen kann.[344]

---

342) Vgl. Leibholz/Rinck, "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland", Komm. Art.5 I 4, S.123/124 mit Hinweis auf BVerfGE 12/130.

343) Leibholz/Rinck, a.a.O., S.124.

344) Leibholz/Rinck, a.a.O., S.124; vgl. dazu auch BGH in NJW 1960/476 ff. (478): "So kann es auch bei der Zitierung politischer Schreiben und Reden nicht von vornherein als unzulässig beanstandet werden, daß sich ein Pressebericht vorzugsweise an die Wendungen hält, die sich für die Würdigung als besonders kennzeichnend herausheben und deren Mitteilung zur sachgemäßen Information der Leser über das Wesentliche für ausreichend angesehen werden kann. Doch darf gerade bei einem Bericht, der sich mit einer namentlich genannten Person beschäftigt, die Kürzung nicht so weit gehen, daß der Leser ein nach der negativen Seite entstelltes Bild dieser Person erhält, weil ihm nur einseitig gesichtete Ausschnitte mitgeteilt werden. Der (in der Entscheidung in Frage stehende) Presseartikel hat aber, indem er Äußerungen (des Klägers) aus ihrem Zusammenhang löste und sie im übrigen noch inkorrekt zitierte, dem Leser nur eine Teilwahrheit vermittelt und so die Grundlage für eine (dem Kläger)nachteilige Fehleinschätzung seiner Persönlichkeit gelegt." Vgl.im übrigen auch BGH in NJW 1966/1619: "Die strengen Sorgfaltspflichten, die die Rechtsprechung mit Recht stellt, wenn die Presse ehrenrührige Tatsachen über einen Bürger verbreitet, sind nicht in gleicher Weise am Platz, wenn Wertungen in Fragen allgemeiner Bedeutung, mögen sie auch einem Einzelnen abträglich sein, vorgetragen werden."

Nach den Entscheidungen der Oberlandesgerichte Köln[345] und Hamm[346] kann von der Presse, wenn sie ihre Aufgabe als Organ der öffentlichen Kritik an Staat und Gesellschaft wahrnimmt, nicht verlangt werden, daß die Wahrheit von Nachrichten und Behauptungen nach den Maßstäben gerichtlicher Wahrheitsermittlung mit Anspruch auf rechtliches Gehör festgestellt wird, vielmehr genüge eine Überprüfung mit "pressemäßiger", "berufsmäßiger" Sorgfalt.[347] Eine gegenteilige Ansicht würde, wie das OLG Köln hervorhebt,[348] den Aufgaben, "die eine Presse in einem demokratischen Staatswesen hat", nicht gerecht werden.

An die "pressemäßige", "berufsmäßige" Sorgfalt sind nach der Entscheidung des OLG Hamm[349] strengere Anforderungen zu stellen, "wenn der Journalist nicht unter dem Zwang der Tagespresse zur Aktualität gehandelt hat". Diese, sehr allgemein gehaltene Aussage wird konkretisiert durch die Feststellung, daß es auch auf das Maß der zur Verfügung stehenden Zeit nicht entscheidend ankommen könne, wenn ihm die verfügbare Zeit keine weiteren Informationsmöglichkeiten, deren Ausnutzung sich ihm bei "verständiger Würdigung der Sachlage" aufdrängen mußte, eröffnete.[350]

Wie bei allen Fragen, in denen eine Abwägung zwischen zwei Rechtsgütern oder Positionen erst die Entscheidung bringt, so kann auch die Lösung des Problems des Umfangs der presserechtlichen Sorgfalt nicht eine für alle Fälle gleich praktische Handhabe bieten. Es können lediglich Leitlinien mit grundsätzlichen Aussagen aufgestellt werden, die den Rahmen, der der Sorgfaltspflicht nach oben und nach unten gezogen ist, in grober Weise abstecken.

---

345) ArchPR Nr.61/1964, S.487.

346) ArchPR - Übersicht VIII/99.

347) Vgl.die Darstellung des wesentlichen Entscheidungsinhaltes bei Möller, a.a.O., S.487 ff.

348) Vgl.ArchPR - Übersicht VIII/38.

349) ArchPR - Übersicht VIII/99.

350) Vgl. Möller, a.a.O., S.488.

Als Hauptpunkte, an denen sich die Sorgfaltspflicht auszurichten hat, dürften dabei das Interesse der Öffentlichkeit an möglichst rascher Versorgung mit einer wichtigen Information, aber auch an einer so weit wie möglich richtigen Unterrichtung eine Rolle spielen. Für den Bereich des Journalisten bedeutet das, daß er alle ihm mögliche Sorgfalt anzuwenden hat, um sich von der Richtigkeit der Information zu überzeugen.

Bei der Abwägung der beiden Positionen - Bedürfnis des Lesers nach aktueller Information und Pflicht des Journalisten zu richtiger Darstellung - kann der Aktualität nur im Ausnahmefall das Übergewicht zuerkannt werden. In der Regel muß es in erster Linie auf die Richtigkeit der Nachricht ankommen - eine Schlußfolgerung, die sich aus der Tatsache ergibt, daß der Bürger auf die Richtigkeit der Information vertraut und er sie in den meisten Fällen nicht nachprüfen kann, die aber auch in der Erkenntnis wurzelt, daß der Leser sich nur auf Grund einer richtigen Information eine richtige Meinung bilden kann, die ihn erst in den Stand setzt, zu kritisieren, zu kontrollieren und zu korrigieren, wo es notwendig ist.

III. Der Informationsanspruch als handhabbarer Rechtsanspruch

Aus der Ableitung des Informationsanspruchs aus Art.5 GG wird von einigen Autoren nicht die Folgerung gezogen, daß das Auskunftsrecht bereits ein "handhabbarer Rechtsanspruch"[350a] sei. Hauptvertreter dieser Auffassung ist Ridder[351]. Er geht zwar davon aus, daß

350a) Es geht im folgenden nicht um die Begründung des Informationsrechts der Presse (vgl. dazu S.112 ff., insbes.S.117 ff.), sondern lediglich um die Antwort auf die Frage, ob ein an sich existierender Auskunftsanspruch auch ohne ausdrückliche Normierung in den Landespressegesetzen "brauchbar" ist.

sich aus der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, für die ein freiheitssicherndes Machtgleichgewicht zwischen Staat und Gesellschaft wesentlich sei, das Gebot prinzipieller Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit ergebe und daß ihm ein "Aufspürrecht" der Presse, ein aus der institutionellen Pressefreiheit und der Funktion der Presse im Meinungsprozeß zu folgender Informationsanspruch im Dienst der Öffentlichkeit entspreche. Als ein bereits in der Praxis brauchbarer Rechtsanspruch könne er aber nicht unmittelbar aus Art.5 Abs.1 GG abgeleitet werden, sondern es sei Aufgabe des Gesetzgebers, ihn zu konkretisieren. Der Erfüllung dieser vom Grundgesetz gestellten Aufgabe diene die Normierung des Informationsrechts der Presse durch die Pressegesetze der Länder.[352]

Diese Auffassung Ridders wird im wesentlichen von Schüle, Diller, Ott[353] und Möller[354] geteilt. Letzterer stützt seine Ansicht insbesondere auf eine Wortauslegung des Art.5 Abs.1 GG, woraus sich bereits ergebe, "daß sich aus seiner Fassung ein uneingeschränktes Informationsrecht der Presse gegenüber Behörden nicht herleiten läßt".[355] Da auch die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift ein solches Ergebnis nicht zu vermitteln vermöge, "begründet Art.5 GG kein Auskunftsrecht der Presse gegenüber Behörden mit einer allgemeinen behördlichen Pflicht zur Auskunftserteilung".[356]

---

351) Sein dieses Thema berührendes Referat auf der 16. Arbeitstagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit (30. u.31.Oktober 1964 in Nürnberg) ist teilweise wiedergegeben in JZ 1965/35 ff. Siehe auch den Bericht Löfflers über diese Tagung in "ZV und ZV", Heft 46/47 v.17.Nov.1964,S.2096.
352) JZ 1965/36.
353) Vgl.JZ 1965/36; "ZV und ZV", Heft 46/47 v.17.11.1964, S.2096.
354) "Zur Informationsfreiheit der Presse gegenüber Kommunalbehörden" in ArchPR Nr.61/1964, S.483.
355) a.a.O., S.483.
356) a.a.O., S.483.

Dieses Ergebnis wird nach Möllers Ansicht bestätigt durch ein Schreiben, das der Vorsitzende des Grundsatzausschusses des Parlamentarischen Rates, v. Mangoldt, in Erwiderung eines Briefes einer Gruppe namhafter Journalisten und Verleger an diese richtete.[357]

Die Antwort v. Mangoldts auf das Ersuchen der Journalisten und Verleger auf Gewährung eines Presseinformationsrechts gab die ablehnende Beurteilung des Grundsatzausschusses wieder.[358] Dieses Antwortschreiben und die auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte des Art.5 beschränkte Auslegung veranlassen Möller zu der Feststellung, daß die aktive Verpflichtung der Behörden zur Lieferung von Informationen "nur aus einem echten Informationsrecht der Presse fließen" könne, das in den Pressegesetzen ausdrücklich "normiert" sei.[359] Auf Bundesebene könne die Presse deshalb noch kein Informationsrecht gegenüber behördlichen Stellen für sich in Anspruch nehmen.[360]

Die Ansicht Ridders und seiner Anhänger, die Presse habe zwar ein Informationsrecht, es könne aber nicht als schon handhabbarer Rechtsanspruch aus Art.5 GG abgeleitet werden, sondern seine Konkretisierung durch den Landesgesetzgeber könne dies erst bewirken, ist unzutreffend. Selbst wenn aus Art.5 Abs.1 Satz 2 lediglich der Auftrag der Verfassung an den Gesetzgeber, entsprechend tätig zu werden, zu entnehmen wäre, wie Ridder und ihm zustimmend vor allem Ott[361] es für richtig halten, so ließe sich mit Gross[362] dagegen sagen, daß "selbst dort, wo nur ein Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber statuiert ist, auch ohne den Spruch des Gesetzgebers" eine solche Norm durch Zeitablauf unmittelbare Geltung

---

357) Abgedr.bei Möller "Das Informationsrecht der Presse gegenüber Behörden", ArchPR 10/56.
358) a.a.O., ArchPR 10/56.
359) ArchPR. Nr.61/1964, S.483.
360) ArchPR 10/56.
361) Vgl.JZ 1965/36.
362) "Zum Auskunftsanspruch der Presse" in ArchPR Nr.62/1965, S.490.

erlangen kann.[363] So hat z.B. das Bundesverfassungsgericht[364], als das Anpassungsgesetz zu Art.3 GG ausgeblieben war, nach Ablauf der dem Gesetzgeber in Art.117 GG gesetzten Frist die von den Gerichten seit jenem Zeitpunkt geübte Praxis, den Gleichheitssatz unmittelbar zu vollziehen, gebilligt.

Die Überlegungen Möllers, erst ein "echter Informationsanspruch" eines Landespressegesetzes könne der Presse das Recht geben, von den Behörden Auskünfte zu verlangen, können deshalb keinen Anspruch auf Richtigkeit erheben, weil sie sich in Auslegungsmethoden des Grundgesetzes erschöpfen, die nicht das Wesen der Freiheitsrechte als Ausdruck eines demokratischen Prinzips erkennen. Möllers Formulierung, aus der Fassung des Art. 5 Abs.1 GG lasse sich ein "uneingeschränktes"[365] Informationsrecht der Presse gegenüber Behörden nicht herleiten, ist zwar insoweit zutreffend, als von einem "uneingeschränkten" Informationsanspruch in der Tat nicht die Rede sein kann.[366] Aber der Versuch Möllers,[367] seine Auffassung mit der Wortauslegung des Art.5 Abs.1 und dem Zurückgreifen auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift zu stützen, ist ebenso verfehlt, wie sein Bemühen, das Schreiben v. Mangoldts als Argument für seine Ansicht heranzuziehen. Sein Vorgehen bei der Auslegung der Verfassungsnorm macht an der Stelle halt, an der ein Arbeiten mit Aussicht auf Erfolg normalerweise erst beginnen kann, nämlich bei der Anwendung von Auslegungsmethoden, mit denen die Stellung der Vorschrift im gesamten Normensystem und ihr objektiver Sinngehalt erforscht werden können.

---

363) Gross, a.a.O., S.490; Zinn-Stein,a.a.aO.,S.27; BVerfGE 8/216 ff. (217).
364) BVerfGE 8/217.
365) ArchPR Nr.61/1964, S.483.
366) Über die Schranken des Informationsanspruchs vgl. unter i, S.165 - 208.
367) "Das Informationsrecht der Presse gegenüber Behörden", ArchPR 10/56.

Die Erwähnung des Briefes an die Journalistengruppe hat keine Beweiskraft. Griffe man auf die Äußerungen einzelner, an der Ausarbeitung der Verfassung beteiligter Persönlichkeiten zurück, so ginge man in Wirklichkeit einen Schritt rückwärts, indem man nämlich die Stimme des Einzelnen über die Entscheidung aller stellen würde, die bei der Entstehung der Verfassung mitgewirkt haben. Außerdem kommt es nicht auf den Willen des Einzelnen, sondern auf den Sinn des Gesetzes an, wenn man das Wesentliche einer Norm durch Auslegung erfassen will.

IV. Art.5 Abs.1 Satz 1 GG und der Informationsanspruch[367a)]

Eine geeignete Rechtsgrundlage für den Informationsanspruch der Presse ist in jüngster Zeit[368)] auch in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 gesehen worden. Verfechter dieser Ansicht ist Löffler,[369)] der seine Theorie auf den Gegensatz zwischen Bürger und Presse gründet. Er geht davon aus, daß der Staatsbürger keinen allgemeinen Auskunftsanspruch gegenüber den Behörden habe, da der behördliche Tätigkeitsbereich nicht zu den "allgemeinen Quellen" des Art.5 Abs.1 Satz 1 gehöre.[370)] Die Argumente, die - "schon aus rein praktischen Erwägungen"[371)] - dagegen sprächen, jedem Staatsbürger einen Informationsanspruch einzuräumen,[372)] könnten den Vertretern der Presse und des Rundfunks schwer-

---

367a) Vgl. S.31, Fußn.95a.

368) Vgl.Löffler "Der Informationsanspruch der Presse und des Rundfunks" in NJW 1964/2277 ff.(S.2277/2278).

369) a.a.O., S.2277 ff. Löffler sieht aber in erster Linie in Art.5 Abs.1 Satz 2 eine geeignete Anspruchsgrundlage.

370) Vgl. v.Mangoldt-Klein, Anm.V 2 c zu Art.5,S.242;Hamann, "Das Grundgesetz",Komm.2.Aufl.1961,Art.5 Anm.B 5, S.106; der Bürger hat auch kein Recht auf Einsicht behördlicher Akten, vgl. OVG Münster in DÖV 1959/391; ferner Giese/Schunck,"Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland",Kom.,1965, S.25.

371) Löffler, a.a.O., S.2278.

372) Vgl. Löffler, a.a.O., S.2278.

lich entgegengehalten werden. Mit der Verweisung auf die "allgemein zugänglichen Quellen" sei es hier nicht getan, "wer andere informieren soll, muß selbst besser informiert sein".[373]

Dieser Argumentation muß aus mehreren Gründen widersprochen werden. Einmal beschäftigt sich der Satz 1 des Absatzes 1 mit dem Menschen und nicht mit der Presse, deren Tätigkeitsfeld erst in Abs.1 Satz 2 des Art.5 geregelt worden ist. Es erscheint daher etwas gekünstelt, das Informationsrecht der Presse einer Bestimmung entnehmen zu wollen, die nichts über die Befugnis der Presse aussagt.

Zum anderen ist mit der Argumentation,"wer andere informieren soll, muß selbst besser informiert sein" und der Verweisung darauf, daß es hier mit dem Hinweis auf die "allgemein zugänglichen Quellen" nicht getan sei, im Grunde für die Frage, aus welcher Bestimmung der Informationsanspruch abgeleitet werden soll, nichts gewonnen. Es ist zwar richtig, daß - wie Düwel[374] hervorhebt - der Verfassungsgesetzgeber durch die Beschränkung der Informationsfreiheit des Einzelnen auf die allgemein zugänglichen Quellen bei gleichzeitiger Gewährleistung der Pressefreiheit und der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film zum Ausdruck brachte, daß er die Unterrichtung des Bürgers durch die allgemeinen Nachrichtenmittel zur Ausübung seiner politischen Rechte für ausreichend hält. Diese Gegenüberstellung und die aus ihr zu ziehende Schlußfolgerung zeigen aber gerade, daß die Rechtsgrundlage nicht in Abs.1, Satz 1, sondern in Abs.1 Satz 2 zu suchen ist. Auf eine knappe Formel gebracht läßt sich sagen: Abs.1 Satz 1 reicht wegen der Beschränkung auf die allgemein zugänglichen Quellen, zu denen die "gesamte Produktion der in- und ausländischen Publizistik,

373) Löffler, a.a.O., S.2279.

374) "Das Amtsgeheimnis", 1965, S.122.

wie Bücher, Zeitungen, Zeitschriften, Filme und Schallplatten" sowie Funk und Fernsehen zu zählen sind,[375] für die Ableitung des Informationsanspruchs nicht aus, deshalb muß auf den nicht diese Schranken ziehenden Abs.1 Satz 2 zurückgegangen werden. Das bedeutet aber, daß Abs.1 Satz 1,der seine grundgesetzliche Verbürgung der "geschichtlichen Erfahrung mit totalitären Systemen, insbesondere dem Nationalsozialismus",[376] verdankt und eine "Abschließung des Bürgers von in- und ausländischen Informationen ausschließen" soll,[377] nicht als eine geeignete Rechtsgrundlage für den Informationsanspruch in Betracht kommen kann.

Löffler stützt seine Auffassung denn auch auf die weitere Überlegung, die in der öffentlichen Aufgabe der Presse wurzelt. Presse und Rundfunk könnten sich, so argumentiert er, "außerdem" bei ihrem Auskunftsverlangen den Behörden gegenüber unmittelbar auf die ihnen von der Verfassung übertragene öffentliche Aufgabe berufen, zu der in erster Linie die gründliche Information der Staatsbürger gehöre.[378] Die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe sei ohne die Anerkennung eines rechtlich durchsetzbaren Informationsanspruchs gegenüber den Behörden nicht denkbar.[379]

Darüber hinaus beruft sich Löffler auf die in Art.5 Abs.1 Satz 2 normierte Freiheit der Berichterstattung,[380] aus der sich schon "aus allgemeinen Erwägungen"[380a]

---

375) So zutreffend Löffler in NJW 1964/2277 ff.(S.2277).

376) Vgl.v.Mangoldt-Klein,Anm.V 1 zu Art.5 GG,S.241; Gross, ArchPR Nr.62/1965,S.490.

377) Vgl.z.B. Maunz, Deutsches Staatsrecht,S.113.

378) a.a.O., S.2278.

379) a.a.O., S.2278.

380) a.a.O., S.2278.

380a) Mit diesen "allgemeinen Erwägungen" bezieht sich Löffler offenbar auf Überlegungen, die er einen Satz zuvor angestellt hat (NJW 1964/2278):"Sollen Presse und Rundfunk den Staatsbürger zutreffend über wichtige Vorgänge von allgemeinem Interesse unterrichten - man denke an Probleme wie Luftschutz, Verkehrstod, Währungsentwicklung, Gesundheitsschäden usw.- so ist die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe ohne Anerkennung eines rechtlich

ein auf Art.5 Abs. 1 gestützter Rechtsanspruch von Presse und Rundfunk auf ausreichende und richtige Information ergebe. Wenn man - wie Schneider[381] - unter "Freiheit der Berichterstattung" lediglich das Recht zur Wiedergabe von Tatsachen versteht, wäre das Zurückgreifen auf diesen Begriff in Verbindung mit der in derselben Vorschrift geregelten Pressefreiheit und der aus ihr abgeleiteten öffentlichen Aufgabe ausreichend für den Informationsanspruch. Daß Löffler auf beide Begriffe abstellt, zeigt, daß auch er das Schwergewicht seiner Argumentation auf den Satz 2 des ersten Absatzes legt und damit den Informationsanspruch im wesentlichen auch aus dieser Vorschrift abgeleitet sehen möchte.

V. Der Informationsanspruch und internationale Abkommen

Als mögliche Rechtsgrundlage für den Informationsanspruch der Presse kommen auch zwei internationale Abkommen in Betracht, und zwar Art.10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Art.10 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

1. Art.10 der Europäischen Menschenrechtskonvention[382]

Nach Art. 10 Abs.1 Satz 1 der MRK, die mit dem Zusatzprotokoll durch die Zustimmungsgesetze von 1952 und 1956[383] in das innerdeutsche Recht übernommen wurde,

---

durchsetzbaren Informationsanspruches gegenüber den Behörden nicht denkbar."

381) "Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz", 1962, S.99; vgl. dagegen Wenzel, "Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung", Systematisches Handbuch, 1967, Erster Teil, 2.Kapitel, I 2b, S.21;"Ein Vergleich mit der in Art. 5 weiterhin enthaltenen Pressefreiheit und der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film bestätigt wiederum,daß nicht nur Meinungsäußerungs-,sondern Äußerungsfreiheit besteht. Denn daß diese weiteren Freiheiten,insbesondere die Pressefreiheit,das Recht auch zur Verbreitung von Tatsachenbehauptungen einschl., ist selbstverständlich."

hat jeder Anspruch auf freie Meinungsäußerung. "Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein", wie es in Art.10 Abs.1 Satz 2 heißt.

Inwieweit Art.10 MRK für die Ableitung des Informationsanspruches der Presse herangezogen werden kann, hängt davon ab, ob die Vorschrift lediglich eine Informationsfreiheit gewährleistet, die - wie Art.5 Abs.1 Satz 1 GG auf die "allgemein zugänglichen Quellen" beschränkt ist - oder weitergehende Ziele verfolgt. Nach Schorn fand die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten und Ideen "um deswillen eine grundrechtliche Festlegung in der Konvention, weil dieses Freiheitsrecht in den totalitären Staaten den Bürgern versagt wird."[384] Der Grund für die Aufnahme des Artikels in die MRK stimmt damit mit dem überein, der zur Einfügung des Art.5 Abs.1 Satz 1 in den Grundrechtsteil des Grundgesetzes führte. Auch der ähnliche Wortlaut beider Bestimmungen, insbesondere die Wendung "Freiheit zum Empfang... ohne Eingriffe öffentlicher Behörden...", läßt den Zweck erkennen, daß dem Menschen ein "status negativus" gegenüber dem Staat eingeräumt werden soll. Daraus kann lediglich die Verbriefung des Rechts zum Empfang aller zugänglichen Nachrichten[385] entnommen werden, nicht aber ein Auskunftsanspruch gegen den Staat und seine Behörden[386].

---

382) 4. November 1950,abgedr. bei Schorn,"Die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten", Komm.1965,S.1 ff.

383) BGBl.II S.685/953;vgl.dazu Klein "Die Europäische Menschenrechtskommission und Art.25 des Bonner Grundgesetzes" in Festschrift für Rudolf Laun zu seinem 80. Geburtstag 1962, S.149 ff.

384) Vgl.Schorn "Die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten",Komm., 1965, Anm.6 zu Art.10 MRK, S.254.

385) So Gross,ArchPR Nr.62/1965,S.490.

386) Gross,a.a.O.S.490;vgl.auch Löffler,NJW 1964/2277 ff. (S.2277).

Zu diesem Ergebnis kommt auch Schorn[387], wenn er ausführt, das Grundgesetz decke sich mit Art.10 MRK darin, daß sich jeder aus allgemein zulässigen Quellen ungehindert, also auch über die Landesgrenzen hinaus, durch Auslandssender und Auslandspresse unterrichten könne.[388] Der Abs.1 dieser Vorschrift kann daher nicht als geeignete Rechtsgrundlage für den Informationsanspruch der Presse in Betracht kommen.

Damit bleibt aber zunächst noch die Antwort auf die Frage offen, ob das Auskunftsrecht aus Satz 2 des Abs.1 des Art. 10 MRK abgeleitet werden kann. Abs.1 Satz 2 des Artikels schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunkunternehmen, Lichtspielunternehmen oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen. Nach Schorn[389] garantiert diese Bestimmung auch die institutionelle Eigenständigkeit des Films, des Rundfunks und des Fernsehens als Formen der Meinungsäußerung. "Denn sonst wäre es unerklärlich, daß Art.10 Abs.1 Satz 2 MRK den Vertragsstaaten das Recht gibt, diese Kommunikationsmittel einem Genehmigungsverfahren zu unterwerfen."[390] Diese Eigenständigkeit gilt nach Schorn[391] auch für die Presse, "wenn sie auch in Art. 10 Abs.1 Satz 2 MRK nicht besonders aufgeführt wird."

Schorn[392] begründet diese Feststellung nicht. Im Ergebnis muß ihm aber zugestimmt werden, da der objektive Sinn der Vorschrift angesichts der Erwähnung der Rundfunkunternehmen, der Lichtspiel- und Fernsehunternehmen nur den Schluß zuläßt, daß die

---

387) a.a.O., Anm.13 zu Art.10 MRK, S.258.

388) Vgl.Schorn,a.a.O., S.258; Guradze "Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht",1965, S.172.

389) a.a.O., Anm.7 zu Art.10 MRK, S.254.

390) Vgl.Schorn, a.a.O.,S.254.

391) a.a.O., Anm.8 zu Art.10,S.255.

392) a.a.O., S.255.

Massenkommunikationsmittel in ihrer Gesamtheit in die Bestimmung aufgenommen werden sollten. Ob die ausdrückliche Einbeziehung der Presse vergessen worden oder aus anderen Gründen unterblieben ist, mag dahinstehen, ein sachlicher Grund für die Nichtaufnahme der publizistischen Organe ist nicht ersichtlich.

Die Ableitung des Informationsanspruchs aus dieser Vorschrift, die merkwürdigerweise von den Autoren, die ihre Untersuchung über die Begründung des Auskunftsrechts auf Art.10 MRK ausgedehnt haben, einfach übergangen worden ist,[393] muß aber aus folgenden Gründen scheitern: anders als in Art.5 Abs.1 GG, in dem im Anschluß an die Verbürgung der Informationsfreiheit jedes Einzelnen die Pressefreiheit in Satz 2 besonders verankert worden ist, erschöpft sich Art.10 MRK in der Gewährleistung des individuellen Freiheitsrechtes. Die unmittelbare Anknüpfung des die Rundfunk-, die Lichtspiel- und die Fernsehunternehmen erwähnenden Satzes an die das Informationsrecht und die Meinungsfreiheit des Einzelnen regelnde Bestimmung läßt darauf schließen, daß ein vom Individualrecht gesondertes, eigenes Recht der Massenkommunikationsmittel keine Aufnahme gefunden hat. Die Verweisung auf die jedermann zustehende Informationsfreiheit des Art.10 MRK kann aber den Informationsanspruch wegen der Beschränkung auf die allgemeinen Quellen nicht begründen.

---

393) vgl.z.B. Gross, "Zum Auskunftsanspruch der Presse" in ArchPR Nr.62/1965.,S.490; ferner Löffler,"Der Informationsanspruch der Presse und des Rundfunks" in NJW 1964/2277 ff.Löffler erwähnt zwar, daß die Bedeutung des Art.10 MRK durch den weitreichenden Vorbehalt des Abs.2 der Vorschrift, wonach Einschränkungen der Informationsfreiheit aus Gründen der nationalen Sicherheit, der Moral, der Aufrechterhaltung der Ordnung usw. für zulässig erklärt werden, erheblich beeinträchtigt werde. Die Frage, welche Schranken eine Vorschrift zieht, darf aber erst dann beantwortet werden, wenn die möglichen Grundlagen für einen Anspruch aufgezeigt sind.

2. Artikel 19 der "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte"

Auch der Versuch, das Auskunftsrecht aus Art.19 der "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen" vom 10. Dezember 1948 herzuleiten, schlägt fehl. Nach dieser Vorschrift hat jeder das Recht der"Meinungs- und Äußerungsfreiheit, insbesondere das Recht, wegen seiner Überzeugung nicht beunruhigt zu werden und Nachrichten und Gedanken durch jedes Ausdrucksmittel und unabhängig von Grenzen einzuholen, zu empfangen und zu verbreiten".[394] Ein Zurückgreifen auf diese Menschenrechtserklärung setzt voraus, daß sie rechtswirksam auch im innerdeutschen Bereich geworden ist. Das wäre der Fall, wenn die Menschenrechtserklärung als ein völkerrechtlicher Vertrag oder als eine internationale Konvention angesehen werden müßte. Ein Vergleich der genannten Abkommen mit der Prozedur, die zur Annahme der Menschenrechtserklärung führte, zeigt indes, daß von einem Vertrag oder einer Konvention nicht die Rede sein kann, wie Sonnewald[395] dargetan hat. Das Völkerrecht sieht in Verträgen Übereinkommen zwischen zwei oder mehr Staaten, deren Abschluß auf dem freien Willen der Vertragspartner beruht.[396] Zum Ausdruck kommt dieser freie Wille in der Unterzeichnung durch die autorisierten Vertreter der vertragsschließenden Teile, ferner in der sich anschließenden Ratifizierung (Ratifikation).[396a]

---

394) Abgedr.bei Sonnewald,Dokumente (herausgegeben von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländ.öffentl.Recht der Universität Hamburg)Heft XVI,S.17.

395) a.a.O., S.17.

396) Vgl.Sonnewald, a.a.O. S.17.

396a)Vgl. v.Mangoldt-Klein,Anm.III 4a zu Art.59,S.1134: "Die Ratifikation (verpflichtende Erklärung ausschließlich des Staatsoberhauptes über das völkerrechtliche Wirksamwerden des Vertrags, die in einer bestimmten Formulierung abgegeben wird) der von anderen Regierungsorganen unterzeichneten (paraphierten und signierten, in diesem Sinne'geschlossen') förmlichen Verträge mit auswärtigen Staaten begründet in aller Regel allein die völkerrechtliche Wirksamkeit der Verträge. " Vgl. dazu ferner v.Mangoldt-Klein,Anm.III 6 zu Art.59,S.1135,und IV zu Art.59, S.1135 ff.

Alle diese Erfordernisse brauchten bei der Menschenrechtserklärung nicht beachtet zu werden.[397] Die Deklaration wurde lediglich von der Vollversammlung der Vereinten Nationen formell als "Empfehlung" angenommen, was die Annahme einer irgendwie gearteten Rechtsverbindlichkeit ausschließt.[398]

---

397) Vgl. Sonnewald, a.a.O., S.17.

398) Dazu vor allem v.Mangoldt-Klein, Anm.III 3 c zu Art. 25, S.678; vgl. auch Echterhölter "Die Europäische Menschenrechtskonvention im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung" in JZ 1955/689 ff. (690).

D INHALT UND UMFANG DER AUSKUNFT

Eine Richtschnur dafür, wie Inhalt und Umfang der Auskunft auszusehen haben, ergibt sich aus der öffentlichen Aufgabe der Presse, in deren Erfüllung der Publizistik der Informationsanspruch zuerkannt wird. Ganz generell läßt sich daher sagen, daß die Antwort inhaltlich und in ihrem Umfang so bemessen sein muß, daß der um Auskunft Nachsuchende in die Lage versetzt wird, ein Thema zufriedenstellend für den Leser zu behandeln.[1)]

1. Beantwortung des Auskunftsersuchens

Daraus ergibt sich die Verpflichtung der Behörde, Fragen der Presse zu beantworten. Denkbar sind zwei Arten des Dialogs zwischen dem Journalisten und der Behörde. Die eine Form eines solchen Gesprächs, die sich darin erschöpfte, daß der Behördenvertreter den Journalisten aufforderte, Fragen zu stellen, die Amtsperson sich aber darauf beschränkte, nur mit "ja" oder "nein" zu antworten, wäre unzulässig, weil der Pressevertreter - noch in Unkenntnis des von ihm zu erfragenden Sachverhalts - gar nicht diejenigen Umstände präzise erforschen könnte, auf die es vielleicht gerade ankommt. Würde der Fragesteller von der Behörde auf diese Weise angehalten, seine Informationen zu beziehen, so wäre die Auskunft mangels Substanz praktisch unbrauchbar und mit der Ratio der Verbürgung des Informationsrechts nicht zu vereinbaren. In Betracht kommt deshalb nur eine Auskunftserteilung, die die gestellte Frage in berichtender Form beantwortet und auch diejenigen Ge-

---

1) So Thiele, "Pressefreiheit - Theorie und Wirklichkeit", 1964, S.24; vgl. ferner Löffler in NJW 1964/2277 ff. (S.2280); Gross, ArchPR Nr. 62/1965, S.492.

sichtspunkte mit einbezieht, auf deren Klärung es dem Fragesteller erkennbar ankommt.

Daraus ergibt sich weiter, daß eine Pflicht der Behörden zur Auskunftserteilung dort nicht bestehen kann, wo die Presse keine konkreten Fragen gestellt hat.[2] Das darf aber nicht dazu führen, daß die Behörde ihre Auskunft auf das Allernotwendigste beschränkt. Um ihrer öffentlichen Aufgabe willen kommt es der Presse z.B. gerade auch darauf an, über die bloße Nachricht hinaus auch die Hintergründe eines bestimmten Geschehens oder einen mit ihm nur mittelbar zusammenhängenden Sachverhalt zu erfahren, wonach der um Auskunft Ersuchende wegen Unkenntnis nicht fragen kann, die aber den zu ergründenden Sachverhalt erst im richtigen Licht erscheinen lassen.

2. Wahrheitspflicht des Informanten

Aus der Ratio der Gewährleistung des Informationsanspruchs ergibt sich weiter die Pflicht der Behörde, die Auskunftswünsche wahrheitsgemäß zu erfüllen.[3] Der Bürger kann nur mit einer von der Presse richtig weitergegebenen Nachricht etwas anfangen, was voraussetzt, daß die Presse selbst richtig informiert wird. Eine wahrheitsgemäße Auskunft der Behörde muß, worauf Löffler[4] zutreffend hingewiesen hat, sachgerecht sein, sie darf ferner nicht unvollständig, ausweichend oder gar irreführend sein. Diese Forderung ergibt sich ebenfalls aus der Ratio des Informationsrechts.

---

2) Vgl. dazu Gross, ArchPR Nr.62/1965, S.492; Löffler, NJW 1964, S.2279.

3) Vgl. Löffler in NJW 1964/2279, 2280; Gross in ArchPR Nr.62/1965, S.490/491.

4) NJW 1964/2279 (2280).

3. Form und Zeitpunkt der Auskunft

Da der Informationsanspruch die Behörde lediglich in der Sache zur Auskunftserteilung verpflichtet, muß es ihr grundsätzlich überlassen bleiben, welche Form sie zur Erfüllung ihrer Informationspflicht wählt.[5] Indes bleibt der Behörde nicht völlig freie Hand, sondern sie hat nach pflichtgemäßem Ermessen die Form zu bestimmen, die beiden Teilen am ehesten gerecht wird. Unzutreffend ist deshalb die Behauptung,[6] der Fragesteller müsse sich mit der von der Behörde gewählten Form der Auskunftserteilung begnügen. Das würde bedeuten, daß sich die Presse auch damit abfinden müßte, wenn die Behörde ermessensmißbräuchlich gehandelt hätte. Da aber jeder ein Recht auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens durch die Behörden hat, wären gewisse Formen der Auskunftserteilung schlechthin unzulässig.

Auch der Zeitpunkt der Auskunftserteilung darf nicht in das Belieben der Behörde gestellt werden. Sie könnte den Fragesteller zum Beispiel nicht mit dem Bescheid abspeisen, die Auskunft werde in nächster Zeit schriftlich erteilt, wenn der Wunsch des Informationssuchenden ohne jegliche Mühe - es war beispielsweise kein zeitraubendes Nachsuchen in Akten erforderlich - hätte erfüllt werden können. Es müßte allerdings noch hinzukommen, daß es dem Auskunft Begehrenden erkennbar auf die Wichtigkeit sofortiger Information ankommt. Ein bewußtes Ausweichen auf die schriftliche Auskunft - obwohl sofort und telefonisch möglich - wäre daher wegen Fehlens eines sachlichen Grundes ermessensmißbräuchlich.

---

5) Löffler, NJW 1964/2279; als Auskunftsformen kommen die mündliche, die schriftliche und die telefonische Information in Betracht.

6) Vgl. beispielsweise zum Landespresserecht Rehmann-Ott-Storz, "Das baden-württembergische Gesetz über die Presse" 1964, Anm.20 zu § 4, S.67.

Auf Bedenken muß in diesem Zusammenhang eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts[7] stoßen, in der es um das vom Herausgeber eines Mitteilungsblattes beanspruchte Recht ging, nicht später als seine Mitkonkurrenten mit Nachrichten einer Behörde versorgt zu werden. Unter Berufung auf Löffler[8] geht das Gericht davon aus, daß die Art und Weise der Auskunftserteilung im Ermessen der Behörde liege. "Deshalb umfaßt auch ein solcher Informationsanspruch der Presse nicht den Anspruch eines Presseorgans, amtliche Bekanntmachungen zu einem bestimmten Zeitpunkt, insbesondere nicht später zu erhalten, als die Mitbewerber", fügt das Gericht hinzu.[9]

In Wirklichkeit geht es hier gar nicht um die "Art und Weise" der Auskunftserteilung, die das Gericht zur Begründung seiner Ansicht heranzieht. Der entscheidende Gesichtspunkt zur Lösung der Frage muß aus dem Gleichheitssatz (Art.3 Abs.1) des Grundgesetzes bezogen werden. Aus dem Gleichheitssatz fließt dem "Interessenten ein subjektives Recht auf die Gleichbehandlung mit anderen in gleicher Lage befindlichen Interessenten"zu.[10] Art.3 Abs.1 GG[11] gebietet daher den Behörden, Benachteiligungen einzelner Bewerber um Auskunft zu vermeiden.

---

7) Beschluß vom 25.3.1966 - I B 19,65 - abgedr. in DVBl. 1966/575 ff. (576).

8) "Der Informationsanspruch der Presse und des Rundfunks" in NJW 1964/2277 ff.

9) BVerwG in DVBl. 1966/576.

10) Vgl. v. Mangoldt-Klein, Anm.II 5 zu Art. 3, S.194; ferner Bachof "Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung", 1951, S.93.

11) Die Antwort auf die Frage, ob der Gleichheitsgrundsatz des GG eine andere Entscheidung des Falles geboten hätte, wurde vom BVerwG offen gelassen.

E SCHADENSERSATZPFLICHT BEI WAHRHEITSWIDRIGER AUSKUNFT

Hat die Behörde ihre Verpflichtung zu wahrheitsgemäßer Auskunftserteilung verletzt und die Presse falsch informiert, kann der Ersatz des entstandenen Schadens gemäß Art.34 GG in Verbindung mit § 839 BGB verlangt werden.[1] Voraussetzungen für die Geltendmachung des Anspruchs sind ein nachweisbarer Schaden, unzutreffende Erteilung der Auskunft seitens einer zuständigen Behörde bei bestehender Auskunftspflicht, Handeln "in Ausübung eines ... anvertrauten öffentlichen Amtes" und Verschulden[2] des Behördenvertreters. Das in Art.34 GG verlangte Tatbestandsmerkmal des "anvertrauten öffentlichen Amtes" wäre z.B. dann nicht gegeben, wenn ein Pressevertreter nach Dienstschluß der Behörde dort noch telefonisch eine Information einholen wollte und sich dort die Reinmachefrau meldet, die nun eine unrichtige Auskunft erteilt und dabei das wiedergibt, was sie zu Beginn ihrer Tätigkeit kurz vor Dienstschluß im Amt mit halbem Ohr aufgeschnappt hatte. In einem solchen Fall wären die Voraussetzungen des Amtshaftungsanspruchs nicht verwirklicht.

---

1) Löffler, a.a.O., S.2280; Gross, ArchPR, Nr.62/1965, S.493; ders. in "Verschwiegenheitspflicht der Bediensteten", S. 27; ferner Scheer, "Deutsches Presserecht", S.210.

2) Vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten wird in Art. 34 GG - anders als in § 839 BGB - zwar nicht vorausgesetzt, gleichwohl muß es sich um eine schuldhafte Amtspflichtverletzung handeln; vgl. dazu v.Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Komm. Bd. II, Anm. III 4 zu Art.34, S.833.

F DIE ANSPRUCHSBERECHTIGTEN

1. Die Presse als Träger des Informationsanspruchs

Berechtigt zum Einholen von Auskünften ist die Presse. Unter ihr sind, wie schon ausgeführt,[1] alle diejenigen Unternehmen zu verstehen, die publizistische Erzeugnisse aller Art herstellen und verbreiten. Da aber ein Presseunternehmen als solches nicht Auskünfte einholen kann, konkretisiert sich die Berechtigung in dem Informationsverlangen der einzelnen Presseangehörigen, wenn sie für ihre Zeitung, Zeitschrift usw. tätig werden. Darauf, daß es sich bei dieser bevorzugten Stellung der Presseangehörigen nicht um persönliche Privilegien handelt, hat das Bundesverfassungsgericht[2] ausdrücklich hingewiesen. Die Stellung der Presseangehörigen ist ihnen um ihrer Aufgabe willen und nur im Rahmen dieser Aufgabe eingeräumt.

Als Nachweis der Berechtigung soll, so ist gefordert worden,[3] die glaubhafte Absicht genügen, daß "ein Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung mittels der Presse" geplant ist. Ob mit diesem Nachweis allerdings viel gewonnen ist, kann bezweifelt werden. Normalerweise wird eine Vermutung dafür sprechen, daß ein Presseunternehmen, das um Auskunft nachsucht, diese in Erfüllung der öffentlichen Aufgabe braucht. Eine von der Behörde verlangte glaubhafte Absicht kann nur dann sinnvoll sein, wenn Zweifel daran bestehen. Diese Zweifel werden aber nicht schon mit der Auskunftserteilung ausgeräumt, sondern frühestens mit der Veröffentlichung des Artikels, in dem die Information Verwendung fand.

---

1) Siehe unter C II, S.44-55.

2) BVerfGE 20/162 ff. (176)-NJW 1966/1603 ff.(1605), Teilurteil im sog."Spiegel"-Verfahren.

3) Vgl. das Ergebnis der 16. Arbeitstagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit in Nürnberg, auszugsweise wiedergegeben von Löffler in ZV + ZV, Heft 46/47 vom 17. Nov.1964, S.2096.

Dann stellt sich heraus, ob die Auskunft verdreht, zu einer Skandalgeschichte aufgebauscht, oder mit journalistischen Mitteln sachlich wiedergegeben wurde.[4] Die glaubhaft gemachte Absicht, die Information in einem "Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung mittels der Presse" zu verwenden,[5] erscheint deshalb wenig brauchbar; es sollte genügen, wenn der um Auskunft nachsuchende Presseangehörige dartut, daß er einem Presseunternehmen angehört.

2. Keine Beschränkung auf die Inlandspresse

Aus der öffentlichen Aufgabe der Presse ergibt sich, daß der Informationsanspruch sämtlichen, in der Bundesrepublik erscheinenden und vertriebenen publizistischen Erzeugnissen zusteht. Eine Beschränkung dieses Rechts auf die Inlandspresse würde das Wesen der öffentlichen Aufgabe verkennen. Würde lediglich die ausländische Presse in ihrem eigenen Land eine öffentliche Aufgabe erfüllen, so würde ein nicht unwesentlicher Beitrag zur Meinungsbildung durch ausländische Zeitungen nicht geleistet werden können. Weil sich öffentliche Meinung aber gerade aus einer Vielzahl von Stimmen bildet, bei denen es zunächst gar nicht auf Qualität ankommt, sondern lediglich darauf, daß sie geäußert werden, wäre die Ausschaltung der ausländischen Presseerzeugnisse aus dem Chor der Meinungsbildner durch die Verweigerung des Informationsrechtes eine Beschränkung der vielfältigen Quellen, aus denen sich öffentliche Meinung bildet. Es kommt hinzu, worauf Löffler mit Recht hinweist,[6] daß eine Reihe von ausländischen Zeitungen

---

4) Vgl.die Ausführungen über die "unseriöse Presse" unter i I 2, S.172-181.

5) ZV + ZV, Heft 46/47 vom 17.Nov.1964,S.2096.

6) NJW 1964/2279, Fußn. 30; z.B. die "Neue Zürcher Zeitung", "Die Tat","Manchester Guardian" u.a.

qualitativ mit den deutschen überregionalen Zeitungen durchaus zu vergleichen sind.

Darüberhinaus lehrt die Erfahrung, daß gerade Berichte, in denen deutsche Verhältnisse aus fremder Sicht beleuchtet werden, nicht nur Interesse auch im Inland finden, sondern durchaus "heilsame" Wirkungen zeitigen können. Selbst in hohen Regierungsämtern ist es nicht unüblich, daß ausländische Blätter mit kritischen Artikeln ihrer Deutschlandkorrespondenten gelesen werden. In Bonn existiert sogar eine Vereinigung der Auslandspresse, vor der von Zeit zu Zeit Vertreter der Bundesregierung das Wort ergreifen.

Die Behauptung, der Gesetzgeber habe der ausländischen Presse keine öffentliche Aufgabe im Inland zugewiesen, erscheint deshalb verfehlt.[7] Es käme im übrigen gar nicht darauf an, ob der Gesetzgeber bei den Beratungen zum Grundgesetz diese Frage überhaupt berührt hat und sie, wenn ja, in einem bestimmten Sinne regeln wollte. Entscheidend ist lediglich die objektive Aussage der Verfassung, die eindeutig so ausgefallen ist, daß der Presse schlechthin - ohne eine Trennung in inländische und ausländische Erzeugnisse - die öffentliche Aufgabe wegen ihrer Mitwirkung an der Meinungsbildung zuerkannt wird.

Die Meinung, der Auskunftsanspruch stehe nach Art. 5 Abs.1 Satz 2 nur der inländischen Presse zu,[8] versucht die Begründung des Informationsrechts auch für die ausländische Presse aus der Überlegung herzuleiten, daß die (angebliche) Beschränkung auf die Inlandspresse der Gewährleistung der Informationsfreiheit als Menschenrecht und auch Art.10 der europäischen Menschenrechtskonvention widerspreche,

---

7) So aber für das Landespresserecht Rebmann-Ott-Storz, "Das baden-württembergische Gesetz über die Presse", 1964, § 4 V Rdnr. 18, S.67.

8) Löffler in NJW 1964/2279.

wonach die Freiheit zum Empfang von Nachrichten und Ideen "ohne Rücksichten auf Landesgrenzen" gewährt werde. Diese Argumentation wäre, selbst wenn nach Art.5 Abs.1 Satz 2 GG nur der inländischen Presse das Informationsrecht zustehen sollte, verfehlt. Denn einmal wird durch Art.10 Abs. 1 Satz 1 der MRK ein Auskunftsanspruch der Presse nicht begründet,[9] und zum anderen soll das in dieser Vorschrift jedem gewährte Recht zum ungehinderten Nachrichtenempfang lediglich die Abschließung des Bürgers von Informationsquellen bewirken.

Ob die Verneinung des Informationsrechts der ausländischen Presse mit der Begründung, sie erfülle im Inland keine öffentliche Aufgabe, "überholtes nationalstaatliches Denken" verrät,[10] mag dahingestellt bleiben. Eine Beschränkung des Informationsanspruchs auf die inländische Presse ist jedenfalls abzulehnen, weil sie dem Wesen der aus allen nur denkbaren Quellen genährten öffentlichen Meinung widerspricht.[11]

3. Nachrichtenagenturen, Schriftsteller, Verleger, freie Journalisten

Aus der Ratio der Gewährleistung des Informationsanspruchs ergibt sich auch der Umfang des Kreises der Berechtigten. Das Recht, von den Behörden Auskünfte zu verlangen, muß allen Personen zustehen, die für ein unter den Begriff der Presse fallendes Unternehmen journalistisch tätig sind und dabei öffentliche Aufgaben wahrnehmen können. Das sind vor allem die Nachrichten-

9) Vgl. den im wesentlichen gleichen Inhalt der Vorschrift mit Art.5Abs.1 Satz 1 GG,aus dem der Informationsanspruch nicht hergeleitet werden kann; vgl.unter C V 1, S. 138-141.

10) So Löffler,"Der Informationsanspruch der Presse und des Rundfunks",NJW 1964/2277 ff.Auf S.2279 setzt sich Löffler kritisch mit den Ausführungen von Rebmann-Ott-Storz, a.a.O., § 4 Rdnr.18, S.67 auseinander.

11) Vgl. Forsthoff,"Tagespresse und Grundgesetz" in DÖV 1963/633 ff.(635).

agenturen, auf deren Informationen heute vor allem die gesamte Zeitungspresse angewiesen ist. Das sind aber auch Autoren, Verleger und freie Journalisten, die für ihre Arbeit auf behördliche Informationen angewiesen sind.[12] Nichts anderes kann für einen Schriftsteller gelten, der zum Beispiel auf staatlichen Auskünften ein Werk aufbauen will, mit dem er die Aufmerksamkeit seiner Leserschaft auf bestimmte Zustände im Land lenken möchte, die öffentliches Interesse beanspruchen können.

Unzutreffend ist die Behauptung, daß Verlegern der Informationsanspruch versagt werden müsse.[13] Die für diese Ansicht gegebene Begründung, die Pressetätigkeit des Verlegers werde durch Auskünfte der Behörden nicht gefördert,[14] verkennt den Umfang der verlegerischen Arbeit. Ob der Verleger bei seiner Tätigkeit durch Informationen seitens der Behörden gefördert wird, ist insofern kein sachlicher Gesichtspunkt, als sich auch die Entscheidung dieser Frage am zentralen Begriff der öffentlichen Aufgabe zu orientieren hat.

Daß auch dem Verleger hier ein breites Arbeitsfeld zufallen kann,[15] mag ein Blick auf das Wesen seiner Tätigkeit zeigen. Der Verlagsbuchändler ist beispielsweise durch seine gewerbsmäßige Beschäftigung mit der Vervielfältigung und Verbreitung von Werken der Literatur, Kunst und Tonkunst beschäftigt. Der

---

12) Löffler, NJW 1964/2277 ff.(2279); Mallmann, ZV + ZV, Heft 46/47 v.17.Nov.1964,S.2096;vgl.für das Landesrecht auch Rebmann-Ott-Storz, a.a.O.,S.65;Gross, ArchPR Nr.62/1965,S.492.

13) So aber für das Landesrecht Rebmann-Ott-Storz, a.a.O., Anm.11 zu § 4, S.65.

14) Vgl.Rebmann-Ott-Storz, a.a.O., S.65.

15) Derselben Ansicht ist Scheer, Deutsches Presserecht, 1966, Anm.A II 2, S.197. Danach sind auch Verleger und Presseunternehmer zu den auskunftsberechtigten Personen zu zählen, weil sie als verantwortliche Träger der Presse öffentliche Presseaufgaben erfüllen.

Verleger kann auch selbst Werke anregen und auf Grund eines Werk- oder eines Dienstvertrages verfassen lassen.

Der Verleger kann aber auch vom Vertrag zurücktreten, wenn der Verfasser mit der Ablieferung des Werkes in Verzug kommt oder das Werk nicht von vertragsmäßiger Beschaffenheit ist. Gerade diese Befugnis des Verlegers, die Ablehnung der vom Verfasser erbrachten Leistung wegen nichtvertragsgemäßer Beschaffenheit, zeigt, daß der Verleger im Hinblick auf die Gewährung des Informationsanspruchs nicht anders behandelt werden kann als andere, bei der Presse beschäftigte Personen. Wie sollte der Verleger beispielsweise die Mängel eines zeitkritischen, auf behördlichen Informationen basierenden Werkes erkennen können, wie sollte er seinen Zweifeln über die Richtigkeit oder die Unrichtigkeit einer vom Verfasser aufgestellten Behauptung nachgehen können, wenn ihm nicht das Recht zugestanden wird, Unklarheiten durch Befragen, beispielsweise der Quelle, von der der Autor seine Informationen bezogen hat, zu beseitigen. Er könnte sein Rücktrittsrecht gar nicht ausüben, wenn er sich durch Auskunft seitens der Behörden nicht davon überzeugen dürfte, daß der Verfasser eine Information falsch verstanden hat oder nicht die richtigen Schlüsse aus einer Behördenmitteilung gezogen hat.

Auch die Möglichkeit, Abhandlungen über allgemein interessierende Themen anzuregen, wäre dem Verleger genommen, wenn er sich nicht bei den Behörden über die Aussicht auf eine erfolgreiche Verwirklichung seiner Absicht erkundigen könnte. Sieht man die eigentliche Bedeutung der verlegerischen Tätigkeit schließlich und nicht zuletzt auch darin, daß die Großen dieses Metiers "entscheidenden Anteil an der Entwicklung der geistigen Kultur"[16] gehabt haben und immer noch haben, so

16) Vgl. "Der große Brockhaus", 16. Aufl., 12. Band, 1957, S.144, r.Sp.

wäre eine Verneinung des Informationsanspruchs durch nichts gerechtfertigt.

Auch die Verweisung des freien Journalisten auf das jedermann zustehende Recht der Meinungsfreiheit gemäß Art.5 Abs.1 Satz1[17] widerspricht dem Gedanken, aus dem heraus der Presse die öffentliche Aufgabe zuerkannt worden ist. Warum ein freier Journalist nicht auch eine öffentliche Aufgabe erfüllen kann, warum ihm also"kein Auskunftsrecht gegenüber einer Behörde" eingeräumt wird, ist nicht verständlich.[18] Die Unhaltbarkeit dieser Ansicht wird deutlich, wenn man sich in den freien Journalisten einmal als Angestellten eines Presseorgans denkt, der nicht zusammen mit den anderen Arbeitnehmern des Betriebes unter einem Dach arbeitet, sondern sein Unternehmen auf Grund einer vertraglichen Vereinbarung von seiner Privatwohnung aus beliefern darf, und zum anderen sich den freien Journalisten als einen Mann vorstellt, der genau denselben Arbeitsbereich hat wie im ersten Fall, nur daß er nicht Angestellter des Presseunternehmens ist. Das Beispiel zeigt, daß durch das Angestelltenverhältnis die Tätigkeitsart des freien Journalisten nicht verändert wird. Es kann daher kein Maßstab sein für die Beurteilung der Frage, ob dem freien

---

17) Reh-Gross, Hess.Presseges.,Komm. Anm.2 zu § 3, S. 32.

18) Gegen Gross auch Scheer, Deutsches Presserecht, Anm. A II 3, S. 197: "Die freien Journalisten vom Informationsanspruch auszuschließen, wird der Aufgabe der einheitlich zu sehenden Presse nicht gerecht. Denn ebenso wie die an eine Zeitung gebundenen Schriftsteller (festangestellte Redakteure) wirken auch die freien Journalisten an der öffentlichen Meinungsbildung mit." Kritisch darf hierzu vermerkt werden, daß die Begründung aus dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit nicht stichhaltig ist. Zutreffend verweist Scheer dann aber noch auf die öffentliche Aufgabe.

Journalisten der Informat-ionsanspruch zusteht oder nicht.[19)]

Der Ansicht, daß nur ein besonderer Auftrag eines Presseunternehmens aus dem freien Journalisten zum Informationsanspruch gegenüber den Behörden verhelfen könne[19a)] läßt sich entgegenhalten, daß damit weder dem öffentlichen Auftrag noch der Aktualität beispielsweise der Tagespresse gedient wäre. Einem tüchtigen, freien Journalisten z.B., der schnell und zuverlässig, aber ohne Auftrag eines Presseunternehmens arbeitet, könnte ein wichtiger Vorgang in einem Ministerium nicht mit der Begründung verschwiegen werden, er sei von niemanden beauftragt. Der Mann, der Recherchen ohnehin nur mit dem Ziel anstellt, ihre Ergebnisse später Zeitungen oder Nachrichtenagenturen zur Verwertung anzubieten, wäre vielleicht der schnellste. Das frühzeitige Bekanntwerden seiner Information in der Öffentlichkeit könnte ganz andere Auswirkungen zeitigen, als zu einem späteren Zeitpunkt . Daß diesen Tatsachen nicht zum Durchbruch verholfen werden kann, nur weil ein Auftragsverhältnis zwischen einem Presseunternehmen und dem freien Journalisten nicht bestanden hat, führt nicht nur zu einem lebensfremden Ergebnis, sondern ist auch in der Sache unrichtig. Es muß allerdings zugegeben werden, daß der Fall des auftragslosen freien Journalisten nicht zu häufig ist.

---

19) So aber offenbar Gross in ArchPR Nr. 62/1965, S. 492, Fußn.43: "Ohne besonderen Auftrag eines Presseunternehmens genießt der freie Journalist nur das Informationsrecht nach Art.5 Abs.1, Satz 1." Vgl. auch Reh-Gross, Hess. Presseges., Komm., Anm.2 zu § 3.

19a) Vgl. Reh-Gross, Hess. Presseges., Komm., Anm.2 zu § 3.

Die Ansicht von Gross wird von Thiele[19b)] geteilt. Thiele meint, auskunftsberechtigt sei "zweifellos" nicht jede beliebige Person, die behaupte, sie wolle über einen bestimmten, die Öffentlichkeit interessierenden Vorgang ein Presseerzeugnis herausgeben. Ohne jede weitere Begründung verweist Thiele dann jedoch auf die Auffassung von Gross.

4. Technisches und kaufmännisches Personal

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß weder das technische Personal eines Presseunternehmens, wie Setzer, Drucker und Maschinisten, noch die im kaufmännischen Betrieb beschäftigten Personen oder gar Stenotypistinnen[20)] auskunftsberechtigt sind.[21)] Dasselbe gilt für den Personenkreis, der nur mit dem Verbreiten fertiger Druckerzeugnisse befaßt ist, also zum Beispiel die Beschäftigten eines Transportunternehmens, Zeitungsträger usw.[22)] Alle diese Personen verhelfen dem geschriebenen Wort zwar zu seiner Verbreitung, sind aber selbst nicht an der Bildung der öffentlichen Meinung beteiligt.

19b) "Der Regierungsentwurf eines niedersächsischen Pressegesetzes" in DVBl. 1963/907.

20) Ausnahme: Auskunftsverlangen im Auftrag eines Berechtigten. In jedem Presseunternehmen treten von Zeit zu Zeit Situationen auf, in denen sich der auskunftsberechtigte Journalist einer Hilfsperson bedienen muß, wenn er den unaufhörlich anfallenden Wust von Nachrichten-Rohmaterial überhaupt bewältigen soll. Derartige Situationen - z.B. das Bekanntwerden mehrerer wichtiger Nachrichten, etwa zur gleichen Zeit, und die dann einsetzenden Versuche, durch Befragen der zuständigen Behörden die Meldung quellenmäßig abzusichern - lassen sich oft nur durch die Übertragung des Auskunftsrechts auf eine der genannten Hilfspersonen zufriedenstellend meistern.

21) Vgl. dazu Scheer, Deutsches Presserecht, Anm. A II 4, S. 198.

22) So auch Scheer, a.a.O., Anm. A II 5, S. 198.

G DIE AUSKUNFTSVERPFLICHTETEN

1. Der Staat und seine Behörden

Das Auskunftsverlangen der Presse, das im Informationsanspruch begründet ist, richtet sich gegen den Staat und die in Ausübung staatlicher Befugnisse tätigen Behörden. Unter Behörde ist diejenige Amtsinstitution (und sind auch die in ihr tätigen Personen) zu verstehen, die mit Wirkung nach außen Verwaltungstätigkeit ausübt.[1] Daraus würde an sich folgen, daß eine amtliche Stelle, deren Organisation und Befugnisse nicht behördenmäßig ausgestaltet sind, nicht zur Auskunft verpflichtet sei.[2]

Ob dieser enge Behördenbegriff des Verwaltungsrechts jedoch auch dort brauchbar ist, wo es nicht um spezifisch verwaltungsrechtliche Belange und Bedürfnisse geht, wie etwa auf dem weiten nichtstaatlichen Feld, auf dem die Presse ihre Tätigkeit entfaltet, ob insbesondere eine staatliche Institution dann keine Auskunftspflicht hat, wenn sie nicht nach Art der Behörde aufgebaut ist, bedarf der Klärung.

Ausgangspunkt der Überlegungen muß wieder die öffentliche Aufgabe der Presse sein, um deren Erfüllung willen den publizistischen Organen der Informationsanspruch eingeräumt wird. Diese öffentliche Aufgabe umfaßt, wie bereits dargelegt,[3] unter anderem auch die Berichterstattung über mißliche Zustände im staatlichen Bereich, an deren Aufdeckung die Öffentlichkeit interessiert sein kann. Trügen sich in einer nicht als

---

1) Vgl.die Begriffsbestimmung bei Forsthoff,Lehrbuch d.Verwaltungsrechts, 1.Bd.,Allg.Teil,1966,§ 22, 2 b, S.411.

2) So Gross,"Zum Auskunftsanspruch der Presse," in ArchPR Nr.62/1965, S.492.

3) Vgl.unter C II 3, S.63 ff.

Behörde aufzufassenden selbständigen staatlichen Dienststelle[4] Unregelmäßigkeiten zu und richtete sich der Informationsanspruch nur gegen behördlich organisierte Staatsstellen, so wäre es der Presse verwehrt, über diese Mißstände zu berichten. Eine nicht dem Behördenbegriff unterzuordnende, aber doch eine Verwaltungstätigkeit ausübende Institution wäre daher für die Öffentlichkeit tabu.

Ein solches Ergebnis wäre widersinnig, weil die Öffentlichkeit sich über die Arbeit in einem bestimmten hoheitlichen Bereich keine Vorstellungen machen könnte, obwohl es auch hier unter gewissen Umständen erforderlich wäre. Deshalb ist davon auszugehen, daß die Auskunftspflicht auch für diejenigen staatlichen Stellen besteht, die nicht als Behörden im engeren Sinne anzusprechen sind.

Eine brauchbare Definition der Behörde, die von einer zu engen Auffassung abrückt, gibt der Bundesgerichtshof[5], wobei allerdings kritisch anzumerken ist, daß in seiner Begriffsbestimmung der "Behörde" verschiedentlich der erst zu definierende Begriff selbst auftaucht:

> "Eine öffentliche Behörde ist ein in den allgemeinen Organismus der Behörden eingefügtes Organ der Staatsgewalt, das dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderten Zwecke tätig zu sein, gleichviel ob das Organ unmittelbar vom Staate oder von

---

4) Andere allerdings bei nichtselbständigen Dienststellen. Vgl.dazu Scheer, Deutsches Presserecht, Anm. A I 2 b, S.195, und Bischoff "Die Neuordnung des Presserechts in Niedersachen" in DVBl.1965/305 ff. (306). Mit Recht weist Bischoff darauf hin, daß bloße (unselbständige) Dienststellen von der Verpflichtung zur Auskunftserteilung auszunehmen sind, "da im Hinblick auf die Bedeutung einer umfassenden Information der Öffentlichkeit nur die Stelle auskunftspflichtig sein sollte, die die Dinge im Zusammenhang sieht und für ihren Bereich die Gesamtverantwortung trägt."

5) BGHZ 25/186 ff.(188 u.189) =NJW 1957/1673 ff.(1673).

einer dem Staate untergeordneten Körperschaft zunächst für deren Zwecke bestellt ist, sofern die Angelegenheiten zugleich in den Bereich der bezeichneten Zwecke fallen, wobei es für den Begriff der Behörde nicht wesentlich ist, ob die ihr übertragenen Befugnisse Ausübung obrigkeitlicher Gewalt sind oder nicht."[6]

a) Auskunftspflicht der Behörde

Die Verpflichtung, die Presse mit Informationen zu versorgen, richtet sich gegen die Behörde als solche.[7] Daraus ergibt sich, daß die Auskunft nicht von irgendeinem dort Beschäftigten eingeholt werden kann, sondern von dem dazu bevollmächtigten Vertreter der Behörde.[8] Die Beauftragung eines Beamten mit dieser Aufgabe ist erforderlich, um widersprechende Auskünfte einzelner Beschäftigter der Dienststelle zu vermeiden. Die Frage, wer mit der Aufgabe der Presseinformation betraut wird, ist rein amtsintern zu entscheiden.[9] In der Praxis wird der Leiter der Behörde dieser Verpflichtung oft selbst nachkommen.[10] Neben ihm ist es meist auch sein Stellvertreter, dem die Auskunftserteilung an die Presse übertragen ist. Es kann aber auch irgend ein anderer Beschäftigter damit beauftragt werden.

---

6) Vgl. zum Behördenbegriff auch BVerfGE 10/20 = DÖV 1959/690 und OVG Rheinland-Pfalz in DÖV 1966/282 ff.

7) Vgl. Löffler, NJW 1964/2277 ff. (2279).

8) Vgl. Gross in ArchPR Nr.62/1965,S,492; vgl. auch Löffler, a.a.O., S.2279.

9) Vgl. dazu Löffler,"Presserecht", Bd.2, § 4 LPG V 1 b, Rdz. 30, S.86.

10) Eine konkrete Regelung dieser Frage enthält § 63 BGB. Nach dieser Vorschrift werden Auskünfte an die Presse vom Vorstand der Behörde oder dem von ihm bestimmten Beamten erteilt.

b) Informationspflicht im hoheitlichen und fiskalischen Aufgabenbereich

Die Frage, ob die Verpflichtung zur Auskunft neben den staatlichen Dienststellen mit hoheitlichen Aufgaben auch diejenigen Institutionen der öffentlichen Hand trifft, die ihre Aufgaben in privatrechtlicher Form wahrnehmen, muß bejaht werden.[11] Wenn dagegen vorgebracht wird, daß die öffentliche Hand im Rahmen zulässiger fiskalischer Betätigung nicht schlechter gestellt sein dürfe, als ihre privaten Konkurrenten, die nicht zur Auskunft verpflichtet seien, so kann dieser Argumentation mit Löffler[12] entgegengehalten werden, daß sie den Einsatz öffentlicher Mittel übersieht, an deren sachgemäßer Verwendung ein öffentliches Interesse besteht. Für den Bürger sind Informationen darüber, wie der Staat mit seinen Geldmitteln im fiskalischen Bereich umgeht, von ebenso großer Bedeutung wie die Unterrichtung aus allen anderen staatlichen Betätigungsfeldern. Sie können es jedenfalls sein, und darauf kommt es an. Der Staatsbürger, der sich eine eigene Meinung gerade über diesen Bereich bilden will, ist auf die Weitergabe von Nachrichten durch die Presse angewiesen. Der Informationsanspruch besteht deshalb auch dort, wo der Staat sich nur fiskalisch betätigt.

---

11) Vgl. Löffler, a.a.O., S.2279; dazu auch Gross, ArchPR Nr. 62/1965, S.492.

12) a.a.O., S.2279.

H KEINE AUSKUNFTSPFLICHT VON PRIVATPERSONEN

Die Antwort auf die Frage, ob auch Privatpersonen der Presse gegenüber verpflichtet sind, Auskünfte zu geben, läßt sich aus drei Gesichtspunkten gewinnen.

Einmal läßt sich mit der öffentlichen Aufgabe der Presse, aus deren Anerkennung die Gewährung des Informationsrechts folgt, im Verhältnis Presse-Privatmann nicht argumentieren. Die der Presse zugesprochene öffentliche Aufgabe läßt das Informationsrecht überall dort entstehen, wo der Staat der Gesprächspartner der Presse ist. Der Staat hat die Presse um ihrer öffentlichen Aufgabe willen durch besondere Sicherungen privilegiert. Da es ihm so entscheidend auf die öffentliche Aufgabe ankommt, muß er - was seinen Bereich angeht - auch alles dafür tun, daß sie erfüllt werden kann, d.h. er muß die Presse mit Informationen versorgen, um so das mit der öffentlichen Aufgabe angestrebte Ziel der offenen Diskussion als unabdingbare Voraussetzung eines demokratischen Staatswesens zu erreichen. Für die Privatsphäre des Bürgers konnte der Staat - da er auch den Intimbereich schützt - eine solche Auskunftspflicht nicht statuieren.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der gegen die Auskunftspflicht von Privatpersonen an die Presse spricht, ist das Fehlen einer Drittwirkung von Grundrechten, jedenfalls in bestimmten Bereichen.[13] Diese Schlußfolgerung ergibt sich aus der Unmöglichkeit des Bestehens von subjektiv-öffentlichen Rechten innerhalb eines privatrechtlichen Rechtsverhältnisses, "beziehungsweise aus subjektiven öffentlichen Rechten können keine subjektiven Privatrechte abgeleitet wer-

---

13) Vgl. die ausführliche Darstellung bei v.Mangoldt-Klein, Vorbem. A II 4 d, S.65 ff., insbesondere auch Anm. V 2 zu Art.5, S.241; a.A. Leisner, "Grundrechte und Privatrecht" in "Münchener öffentlich-rechtliche Abhandlungen"(1.Heft),1960,S.306 ff.

den".[14] Der öffentlich-rechtliche Anspruch der Presse auf Auskunftserteilung kann als solcher also nicht gegenüber einer Privatperson bestehen.

Die Begründung des Informationsrechts in diesem außerstaatlichen Bereich ist auch nicht durch die Übernahme von Überlegungen möglich, die im "Gesetz betr. das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie" aus dem Jahre 1907[15] Ausdruck gefunden haben. Durch § 141 Nr. 5 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965[16] wurde dieses Gesetz zwar aufgehoben, doch blieben diejenigen Teile in Kraft, die den Schutz von Bildnissen betreffen (§§ 22 bis 24, 33. Abs.1 Nr.2). Nach § 22 dieses Gesetzes dürfen "Bildnisse" grundsätzlich nur mit Einwilligung des Abgebildeten veröffentlicht werden. Nach den in § 23 geregelten Ausnahmen von dieser Vorschrift gilt das nicht für Personen der Zeitgeschichte.

Ein Vergleich des Informationsanspruchs mit der in dem genannten Fall nicht erforderlichen Erlaubnis des Photographierten ist nicht möglich. Wird eine Person der Zeitgeschichte im Bild festgehalten, so wird sie es in den meisten Fällen nicht verhindern können; hätte sie aber die Pflicht, der Presse Rede und Antwort zu stehen, so müßte sie positiv tätig werden.

Eine Pflicht der Person der Zeitgeschichte, sich den Photographen zu stellen, ist aber in den genannten Vorschriften nicht statuiert worden. Der Gesetzgeber

---

14) Hiermit sind nur zwei der drei möglichen Arten einer Drittwirkung ins Auge gefaßt, nämlich die unmittelbare der subjektiv-öffentlichen Rechte als solcher gegen Private und die einfach-mittelbare Drittwirkung durch Ableitung von subjektiven Privatrechten aus jenen subjektiven öffentlichen Rechten (vgl. v. Mangoldt-Klein, Vorbemerkung A II 4 d, S.65).Zur dritten möglichen Drittwirkung: v.Mangoldt-Klein, Vorbem.A II 4 d, S.66.

15) RGBl. S.7.

16) BGBl. I S.1273.

hat lediglich festgelegt, was gelten soll, wenn die Person - möglicherweise ohne ihr Zutun - photographiert wurde, daß nämlich dann eine Einwilligung nicht erforderlich ist.[17)]

Nun ist allerdings ein gewisses Informationsinteresse der Öffentlichkeit über bedeutende Personen der Zeit nicht zu verkennen. Daraus aber eine Pflicht zur Auskunftserteilung zu konstruieren, erscheint verfehlt. Larenz[18)] hat die Antwort auf die Frage, ob eine Berichterstattung über einen Staatsmann, einen bekannten Künstler oder einen Schriftsteller - soweit sie ein Bild von seiner Gesamtpersönlichkeit vermitteln und dabei auch bis zu einem gewissen Grade Vorgänge aus seinem Privatleben, wie Werdegang, persönliches Schicksal, Freundschaften oder auch Geschmacksrichtung und das "hobby" umfassen soll - ohne Einwilligung des Betroffenen möglich ist, offen gelassen. Aber selbst wenn hier die Antwort bejahend ausfallen müßte, so wäre doch damit nichts mehr gesagt als im Falle des § 22 KunstUrhGes., nämlich: die Persönlichkeit könnte einen Pressebericht nicht verhindern, ohne jedoch zur Auskunft gezwungen werden zu können.

---

17) Vgl.Schulze,Urheberrechtskommentar 1965,Teil II,UschG 1; vgl.auch BGHZ 24/200 über Bildaufnahmen von Personen der Zeitgeschichte in ihrer privaten Sphäre.

18) "Reichen die geltenden gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der modernen Nachrichtenmittel aus, um das Privatleben gegen Indiskretionen zu schützen?" in "Verhandlungen d.42. deutschen Juristentages", Bd.II D,1959, S.24 ff.

1 DIE GRENZEN DES INFORMATIONSANSPRUCHS

Die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG aufgenommene Pressefreiheit und demzufolge auch das aus ihr abgeleitete Informationsrecht der Presse unterliegen - wie sämtliche Grundrechte, die in Abs. 1 der Vorschrift aufgeführt sind - einer Reihe von Schranken.[1] Dazu gehören die sogenannten Gewährleistungsschranken, die allgemeinen verfassungsunmittelbaren Vorbehaltsschranken des allgemeinen Gemeinschaftsvorbehalts gem. Art.2 Abs. 1 Halbs.2 GG und die verfassungsmittelbaren Vorbehaltsschranken des Art. 5 Abs. 2 GG.[2]

I. Die immanenten sachlichen Gewährleistungsschranken[3]

Jedes Grundrecht wird zunächst sachlich durch "immanente sachliche Gewährleistungsschranken", nämlich den Begriff des gewährleisteten Objekts, eingeschränkt.[4] Für den Informationsanspruch kommt es deshalb auf die Begriffsbestimmung der Presse an,[5] da in der Regel die in Be-

---

1) Vgl. den Hinweis bei v.Mangoldt-Klein, Vorbem. B XV 1 b, S.122, wonach es logischerweise keine Schranken der Grundrechtsbestimmungen, sondern nur Begriffe derselben geben kann.

2) Vgl. zu diesen drei Arten von Schranken die umfassende Darstellung bei v. Mangoldt-Klein, Vorbem. XV (S.120-133) und speziell zu Art.5 Anm.IX zu Art. 5 GG, S.248.

3) Der von Klein, Das Bonner Grundgesetz,Vorbem.XV 1 und 2, S.124 ff.,stammende Ausdruck "immanente sachliche Gewährleistungsschranken" hat Zustimmung gefunden, vgl. dazu z.B. Scheuner,"Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22, 1965,S.50,Fußn.143:"Er (Klein)weist dabei richtig auf die Bedeutung des geschützten 'Objektes'(Lebensbereiches) hin."

4) Solche immanenten sachlichen Gewährleistungsschranken sind den Grundrechten als "innere","inhärente","eigene", "natürliche" o.ä. Schranken von jeher als immanente zugedacht worden;vgl.dazu v.Mangoldt-Klein,Vorbem.B XV 2a, S.124 mit Literaturzusammenstellung.Vgl.dazu auch Küchenhoff,G.und E.,Allg.Staatslehre,6.Aufl.,1967,Zweiter Hauptteil,Viertes Kapitel,Dritter Abschnitt, II A 3, S.51 ff. Dort ist von "stillschweigend-mitgeschriebenen" Grundrechts-Schranken die Rede.

tracht kommenden Begriffe aus sich selbst zu bestimmen sind.[6] Nun läßt sich aus der erarbeiteten Definition der Presse[7] noch nicht die Frage nach den immanenten sachlichen Gewährleistungsschranken beantworten, da zunächst wertende Gesichtspunkte gefunden werden müssen, an denen sich die Entscheidung orientieren kann. Anhaltspunkte dafür lassen sich bei Heranziehung des Grundes gewinnen, der für die Gewährleistung des Grundrechts der Pressefreiheit ausschlaggebend gewesen ist. In allen Fällen, in denen ein Grundrecht in Verbindung mit einem gesellschaftlichen Sachverhalt gewährleistet wird,[8] ist es zur Bestimmung der immanenten sachlichen Gewährleistungsschranken notwendig, bei der Begriffsbestimmung des Grundrechts den Begriff des gleichzeitig mitgarantierten gesellschaftlichen Sachverhalts zu ermitteln, "womit dann auch der Begriff des Grundrechts und der ganzen Grundrechtsbestimmung festgelegt ist."[9]

Die Pressefreiheit und das aus ihr abgeleitete Informationsrecht wird der Presse um der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe willen gewährleistet, nämlich der Aufgabe, dem Bürger Informationen zu vermitteln und dadurch an der Bildung der öffentlichen Meinung mitzuwirken. Unter Berücksichtigung dieses Zweckes der Gewährleistung könnte es gerechtfertigt sein, einem bestimmten Teil der Publikationen, der die öffentlichen Aufgabe nicht "redlich" erfüllen kann oder will, mangels Erfüllung der Voraussetzungen des Begriffs "Presse" den Auskunftsanspruch zu versagen. Zu denken

---

5) Der Begriff "Presse" ist immanente sachliche Gewährleistungsschranke" vgl. dazu v. Mangoldt-Klein, Anm. IX 1 a zu Art. 5, S. 248.

6) v. Mangoldt-Klein, Vorbem. B XV 2 a, S. 124.

7) Vgl. unter C II, S. 54, 2. Abs.

8) Wie es z.B. bei der Pressefreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG der Fall ist; vgl. v. Mangoldt-Klein, Vorbem. A VI 3 c, S. 85 und Anm. VI 1 zu Art. 5, S. 244; siehe auch Ridder, "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, II, S. 243-290.

9) v. Mangoldt-Klein, Vorbem. B XV 2 a, S. 124.

ist vor allem an die "unzuverlässige", die "unseriöse" Presse. Zur Klarstellung soll hier unter "zuverlässiger" die "politisch zuverlässige" und unter "seriöser" diejenige Presse verstanden werden, die als das Gegenteil der "Sensations- und Skandalpresse" zu bezeichnen ist, die Nachrichten um der Sensation willen verdreht oder sonst unrichtig wiedergibt.

1. Die (politisch) "unzuverlässige" Presse

Im Hinblick auf (politisch) "unzuverlässige" Publikationen - also die rechts- und die linksradikale Presse - ist der Begriff "Presse" nicht immanente sachliche Gewährleistungsschranke. Die Begründung dafür muß aus dem Verständnis bezogen werden, das eine Demokratie notwendigerweise der in Freiheit ausgetragenen Diskussion vor allem über politische Fragen entgegenbringt. Die Bildung der öffentlichen Meinung im parteipolitischen Bereich erfordert geradezu eine größtmögliche Vielfalt an Stimmen, selbst wenn sie von der Regierungspolitik extrem nach links oder rechts abweichen.[10] Aus dem Wesen der öffentlichen Meinung, der Klärung der Argumente in Rede und Gegenrede, ergibt sich, daß extreme Auffassungen in dieser "großen Debatte" selten von Bestand sein dürften, da sich in der Regel die vernünftigen Vorstellungen durchsetzen werden, die aber gerade nicht extrem, sondern ausgewogen sind.

Abgesehen von der öffentlichen Meinung, die auch abweichender Auffassungen bedarf, um sich in ihrem Ent-

10) Ein bezeichnendes Licht auf das Verständnis der jungen afrikanischen und asiatischen Staaten von der Demokratie wirft die häufig gegenüber ihrer Presse erhobene Forderung nach "unbedingter Regierungstreue"; vgl.dazu NJW 196501386,Bericht über die 6. Arbeitstagung der Deutschen Studiengesellschaft für Publizistik, in dem der Norweger Per Monsen, der sich als Direktor des internationalen Presseinstituts um den Aufbau einer freien Presse in den Entwicklungsländern bemühte, mit einer sinngemäßen Äußerung zitiert wird.

stehungsprozeß richtig zu entwicklen, läßt das Grundgesetz selbst durch das Recht der freien Parteiengründung in Art.21 den Parteien auch die Möglichkeit, sich als "Sprachrohr" ihrer Ideen und Ziele einer Parteipresse zu bedienen. Die Zulassung parteipolitischer Öffentlichkeitsarbeit ist die notwendige Folge aus der Gewährung des Rechts zur Parteiengründung. Solange einer Partei wegen ihrer erklärten antidemokratischen Ziele nicht der Boden ihrer Existenz entzogen ist,[11] muß ihr Presseapparat deshalb dieselben Rechte beanspruchen können wie die übrigen Publikationsorgane.

Daß das Recht, eine andere Meinung äußern zu dürfen, als sie in der amtlichen Regierungspolitik vertreten wird, in der Freiheit der Meinungsäußerung seine Wurzel hat, ist von der Rechtsprechung längst anerkannt worden.[12] So hat zum Beispiel der Bundesgerichtshof[13] das Wesentliche des Grundrechts der Meinungsfreiheit in Art.5 auch darin gesehen, daß es bei einer öffentlichen Diskussion auf einem "Jugendforum" erlaubt war, den Standpunkt der Kommunisten und der verbotenen KPD zu erörtern. "Gerade dies kennzeichnet eine geistige Auseinandersetzung im freiheitlich-demokratischen Staat".[14] Der gleichen Linie folgt eine in jüngster Zeit veröffentlichte Entscheidung des Landgerichts Hamburg,[15] das keine Bedenken darin gesehen hat, selbst kommunistische (SED)Zeitungen in der Bundesrepublik zuzulassen, um den interessierten

---

11) Durch den Spruch des Bundesverfassungsgerichts Art. 18 GG, § 13 Nr. 1 und §§ 36 ff.BVerfGG.

12) Vgl. BGH-Urteil vom 23.2.1965 - 3 StR 57/64, abgedr. in NJW 1965/1444 ff. (1445); OVG Münster DÖV 1966/206 ff. (206/207); LG Hamburg in NJW 1967/582 ff. Ferner vor allem die Entscheidung des BVerfG in seinem KPD-Urteil, BVerfGE 5/85 ff.

13) NJW 1965/ 1444 ff.

14) BGH in NJW 1965/1445.

15) NJW 1967/582 ff.

Bundesbürgern Gelegenheit zu geben, sich mit der Denkweise des Kommunismus vertraut zu machen und sich so ein Urteil über ihn bilden zu können.

Auch die Lehre[16] geht davon aus, daß durch Art.18 GG als Schranke der Pressefreiheit im Falle ihres Mißbrauchs zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung[17] "keineswegs jede Kritik an der

16) Vgl. v. Mangoldt-Klein, Anm.III 4 b zu Art. 18, S.534; Scheuner, "Der Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz", Kaufmann-Festschrift 1950, S.313-330 (316).

17) Über die auseinandergehenden Meinungen zu diesem Begriff vgl. vor allem v.Mangoldt-Klein, Anm.III 4 b zu Art.18, S.533, mit Übersicht über Literatur und Rechtsprechung; ferner Wilke "Die Verwirkung der Pressefreiheit und das strafrechtliche Berufsverbot", S.33; praktisch überall hat die folgende Definition des Bundesverfassungsgerichts, die im sog. SRP-Urteil (BVerfGE 2/1 ff.(12)) erarbeitet wurde, Zustimmung gefunden:"So läßt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die mit Ausschluß jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition."

verfassungsrechtlichen Ordnung und jede Meinungsäußerung, die für eine nichtdemokratische Grundordnung eintritt",[18] verboten wird. Der Grund dafür wird darin gesehen, daß die Einschränkung der staatsbürgerlichen Freiheiten zur Abwehr von Mißbrauch und Angriff auf die bestehende Ordnung die Funktionen nicht aufheben darf, die gewisse Freiheiten, wie Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Vereinsrecht und Versammlungsrecht im demokratischen Gefüge als öffentliche Kontrolle und als Mittel der Mitwirkung breiterer Volkskreise am politischen Leben besitzen.[19]

Die Feststellung darüber, wann bestimmte Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht[20] werden und deshalb verwirkt sind, ist - soweit es um die in Art.18 aufgeführten Grundrechte geht - allein Sache des Bundesverfassungsgerichts.[21] Bedenklich ist deshalb die Auffassung,

---

18) v. Mangoldt-Klein, Anm.III 4 b zu Art. 18, S.534.

19) In diesem Zusammenhang spielt auch Art.19 Abs.2 GG eine entscheidende Rolle; vgl. dazu Scheuner "Der Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz", Kaufmann-Festschrift 1950, S.316.

20) Mißbrauch bedeutet soviel wie "vorsätzlich in unzulässiger Weise gebrauchen"; vgl. v.Mangoldt-Klein, Anm.III 4 c zu Art. 18, S.534.

21) Vgl. S.168; im übrigen kann die Feststellung, jemand bekämpfe die freiheitliche demokratische Grundordnung, nicht nur im Verfahren nach Art.18 GG vom BVerfG getroffen werden. "Art. 18 GG bestimmt zwar das Bundesverfassungsgericht zum gesetzlichen Richter für den Ausspruch der Verwirkung gewisser Grundrechte und schließt damit Entscheidungen anderer Staatsorgane aus, die im Ergebnis eines der in Art. 18 GG genannten Grundrechte aberkennen (vgl. BVerfGE 10/118). Doch liegt ein solcher Fall nicht vor, wenn einem Verfolgten Entschädigungsansprüche im Hinblick auf § 6 Abs.1 Nr. 2 BEG versagt werden, denn diese Ansprüche gehören nicht zu den in Art. 18 GG behandelten Grundrechten." (So BVerfGE 13/46 (51)).

falls die Behörden zu der begründeten Überzeugung kämen, daß ein Auskunftsbegehrender mit einer Pressetätigkeit bewußt gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung arbeite, brauchten sie keine Auskunft zu erteilen, da die Pressetätigkeit dann nicht Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sei.[22] Zu Recht darf hier mit Scheer[23] erwidert werden, daß die Aberkennung des Auskunftsrechts für eine bestimmte rechts- oder linksradikale Presse nicht Aufgabe der einzelnen Behörde sein kann. Eine solche Entscheidung wäre der Behörde schlechthin durch Art.18 GG verboten, da ein in diesem Artikel aufgeführtes Grundrecht respektiert werden muß, solange es nicht durch den Spruch des Bundesverfassungsgerichts verboten ist.[24]

Einer Behörde das Recht zu geben, Vertretern der links- oder rechtsradikalen Presse Auskünfte zu verweigern, würde eine weitgehende Außerkraftsetzung des Art. 18 GG bedeuten. Das Bundesverfassungsgericht selbst hat ausgesprochen,[25] daß neben der Regelung in Art.18 GG nicht weitere gleichartige

---

22) So für das Landesrecht Rebmann-Ott-Storz "Das baden-württembergische Gesetz über die Presse", Komm. § 4 Ziff. 17, S.67. Danach gilt dies vor allem gegenüber den Vertretern der links- oder rechtsradikalen Presse.

23) Deutsches Presserecht, 1966, A IV, S.198.

24) Vgl. BVerfGE 10/118 ff. = NJW 1960/29; vgl. dazu auch Löffler "Der Informationsanspruch der Presse und des Rundfunks" in NJW1964/2277 ff.(2279), der lediglich fragt: "Wohin würde es führen,wollte man den einzelnen Behörden die Entscheidung darüber überlassen, welches publizistische Organ in ihren Augen unzuverlässig erscheint, so daß ihm die Auskunft verweigert werden darf?" Im übrigen verweist Löffler auf das Mißtrauen gerade der radikalen Presse und ihrer Leser, das in der Versagung der Auskunft seine Bestätigung finden würde.

25) BVerfGE 10/122 ff.; Leibholz/Rinck "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland", Komm., Anm. 2 zu Art. 18, S.210/211.

Sanktionen verhängt werden dürfen. Jedes Tätigwerden einer Behörde in diesem Sinne wäre deshalb ein verbotener, rechtswidriger Eingriff in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts.

2. Die "unseriöse" Presse

Die Beantwortung der Frage, ob der sog. "unseriösen" Presse, die man gemeinhin auch als "Skandal" - oder "Sensations-Presse" zu bezeichnen pflegt, der Informationsanspruch zusteht, hat sich zunächst wieder daran zu orientieren, ob und inwieweit auch diese Art von Publikationen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe in der Lage sind. Kennzeichnend für die "unseriöse" Presse sind aufgebauschte Artikel, in denen Randgeschehen in ungerechtfertigter Weise hochgespielt werden, das Weglassen wesentlicher Begebenheiten, die für das Verständnis des Lesers aber auch erforderlich sind, kurz: eine nicht ganz an der Sache ausgerichtete, unsolide Berichterstattung.[26)]

Die der Presse zuerkannte öffentliche Aufgabe, die der Verfassungsgesetzgeber für so wichtig gehalten hat, daß er die Tätigkeit der Presse mit besonderem Schutz ausstattete, kann vernünftigerweise aber nur von Publikationsorganen wahrgenommen werden, deren Redakteure und Mitarbeiter sich der mit ihrem Beruf verbundenen Verantwortung bewußt sind. Das bedeutet die objektive Wiedergabe von Nachrichten und Meinungen mit journalistischen Mitteln, im Falle der Ver-

---

26) Markige Worte findet Reinowski, "Wer ist frei in der Presse?" in ZV + ZV, Nr.26, Juni 1967, S.1017 ff., in der Beschreibung eines Skandalberichterstatters: "Der von Kritikern des bundesdeutschen Pressewesens gern als Prototyp des heutigen Zeitungsmannes ins Spiel gebrachte Sensationsreporter, der mit Rollkragen, Weitwinkelkamera, Tele-Objektiv und "Presse"-Schild ausgestattet, auf robusten Beinen zigarettenqualmend und blitzlichternd durch die Intimsphären seiner wehrlosen Opfer latscht, um seinen angeblich verfassungsmäßigen Auftrag der Stillung des Informationsbedürfnisses zu erfüllen, ist vielen verantwortungsbewußten Verlegern der Tagespresse genau so ein Greuel wie dem Lesepublikum, soweit es sich nicht damit begnügt, die Sen-

öffentlichung eigener Meinungen und Kommentare die Berücksichtigung aller wesentlichen tatsächlichen Punkte und ein darauf aufbauendes ausgewogenes Werturteil, mit anderen Worten, den Verzicht auf alles, was dem Leser bei der Bildung einer eigenen Meinung ein verzerrtes, unwahrhaftiges Bild vermitteln könnte.

Daraus folgt, daß ein sinnvoler Bezug der institutionalisierten Pressefreiheit nur in der verantwortungsbewußten Presse gesehen werden kann. Damit ist aber die Frage gestellt, ob ein Freiheitsrecht demjenigen nicht zugute kommen soll, der es auf andere Weise gebraucht, mit anderen Worten, ob das Freiheitsrecht versagt werden muß, wenn es "falsch", "schlecht" oder nicht "verantwortungsbewußt" ausgeübt wird, wie Arndt[27] es formuliert hat. Hier bejahende Antworten zu geben, hieße, so meint Arndt,[28] die Verfassung in freiheitsbedrohender Weise aushöhlen.

Unter Zugrundelegung der Tatsache, daß Meinungsäußerungsfreiheit und Pressefreiheit um der verantwortungsbewußt geäußerten Meinung willen garantiert sind,[29] diese Grundrechte also den verantwortlich Handelnden fordern, kann doch an der Überlegung nicht vorbeigegangen werden, daß der "unrichtige" Gebrauch der Freiheit um der Erhaltung der Freiheit willen in Kauf genommen werden muß.[30] Ein Gemeinwesen, das sich zum

---

sationen der Massenblätter zu genießen.

27) NJW 1963/193 ff.(194) in der Besprechung des Buches von Franz Schneider "Presse-und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz", 1962.

28) NJW 1963/194.

29) Vgl.Geiger "Das Grundrecht der Pressefreiheit" in "Die Funktion der Presse im demokratischen Staat" S.36; v.Mangoldt-Klein, Anm.VI 3 zu Art.5,S.245.

30) Geiger,a.a.O.,S.36:"Daß unsere Verfassungsordnung, daß die formulierten Grundrechtsvorschriften die staatliche Ingerenz weiter zurückdrängen und dem Einzelnen mehr Raum zur Betätigung überlassen,als um der...legitimierten Betätigungsweise willen nötig ist, hat seinen inneren Grund in der Unmöglichkeit, dem Staat, seinen Verwaltungsbehörden und Gerichten,die maßgebliche Entscheidung zu überlassen,ob im konkreten Fall eine...verantwortungsvolle Tätigkeit vorliegt oder nicht.Damit würde die durch das Grund-

Richter über den Gebrauch der Freiheit aufspielen würde, hätte das Freiheitsrecht inhaltlich geregelt, statt sich auf die Festlegung der Grenzen zu beschränken. Damit wäre, wie Arndt[31] hervorhebt, "durch ein Justitiabelmachen des in einer freiheitlichen Ordnung Nichtjustitiablen die Freiheit im Kern bedroht." Ein Verzicht auf die Entscheidung darüber, ob von der Freiheit "ein guter oder ein schlechter Gebrauch" gemacht wird,[32] wurzelt in der Erkenntnis, daß ein freiheitlich demokratischer Staat auch dem nicht das Wort verbieten kann, der sich durch den Gebrauch seines Freiheitsrechtes disqualifiziert.

Ridder[33] hat den Schutz des Artikels 5 für Presseerzeugnisse als einen der Preise bezeichnet, den die Demokratie für die Freiheit zahlen müsse. Wie sich die"Sensationspresse" geschmacklich verbessere und wie sie es bewerkstellige, "eine privatisierungswütige Publikumsgesellschaft in die Integration, in das plébiscite de tous les jours hineinzuholen, das kann und darf ihr kein freiheitlich-demokratischer staatlicher Gesetzgeber vorschreiben. Er kann und muß ihr die Möglichkeiten verschaffen, aber inhaltliche Direktionen darf er gerade nicht geben."[34]

Arndt[35] warnt davor, sich in diesem Zusammenhang auf die Grundsätze der Moral zu berufen. "Sobald... aus der Zeitungswissenschaft diese sittlichen Prinzipien eines anständigen Zeitungswesens in die Staatsverfassung als rechtlich verbindliche Staatsethik

---

recht garantierte Freiheit unmittelbar durch den Staat wieder bedroht und zerstört."

31) NJW 1963/ 194.

32) Vgl. Smend in VVDStRL Heft 4, 1928, S.71.

33) DÖV 1963/865 ff.S.866,Bericht von der Staatsrechtslehrertagung in Saarbrücken v.9.-11.Okt.1963.

34) Ridder "Die öffentliche Aufgabe der Presse im System des modernen Verfassungsrechts",1962,S.22;Ridder fährt dann fort:"Arme Richter,die,durch solche Gesetze zu politisch moralischen Geschmacksveranstaltungen erhoben,hier zu walten hätten."

35) NJW 1963/194.

dergestalt hineininterpretiert werden, daß sie dem Staate mit seinen Organen die Macht geben, nicht mehr über die Zulässigkeit einer Äußerung, sondern auch über ihre ethische Werthaftigkeit und damit in einem sittlichen Sinne über ihre Schutzwürdigkeit zu befinden, ist der verfassungswidrige Schritt zum Weltanschauungsstaat getan..."

Aus rechtsphilosophischer Sicht[36] ist die Frage nach der Beziehung zwischen Recht und Moral auch in dem Sinne entschieden worden, daß das Recht eben nur die Möglichkeit der Moral und eben deshalb auch die Möglichkeit der Unmoral sei. "Das Recht kann die Moral nur ermöglichen, nicht erzwingen, weil die moralische Tat begriffsnotwendig nur eine Tat der Freiheit sein kann; weil es aber die Moral nur ermöglichen kann, muß es unumgänglich auch die Unmoral ermöglichen."[37]

Auch nach Scheuners Ansicht[38] muß die Sensationspresse

---

36) Vgl.Radbruch,"Rechtsphilosophie",1963,S.141;Henkel "Einführung in die Rechtsphilosophie",1964, § 16, 1. Teil, 3.Abschn.III 1 d aa, S.138/139.

37) Radbruch, a.a.O. S.141.

38) "Pressefreiheit", VVDStRL Heft 22, 1965, S.68: "Man kann die zunehmende Entwicklung eines Teils der heutigen Presse zu einer kommerziellen Sensationslust und zur Verbreitung von 'sex and crimes' beklagen, zumal sich hier nur die gesellschaftliche Haltlosigkeit unserer Zeit spiegelt, aber der Begriff der Presse und ihr Schutz muß weit gefaßt bleiben." Auf die Frage nach der Ursache dieser Sensationslust gibt Reinowski, "Wer ist frei in der Presse?" in ZV + ZV, Nr. 26, Juni 1967, S.1017 ff. (1023) eine ähnliche Antwort: "Vielleicht sind diese... Anstößigkeiten und Mißbräuche (der Presse) eine Antwort auf einen in allen Völkern zu allen 'friedlichen' Zeiten latenten Bedarf an Sensation, Indiskretion, Neugier, Ungehörigkeit, Grausamkeit und Schaulust, der sich auf diese Weise abreagiert. Wahrscheinlich ist diese Möglichkeit solcher Mißbräuche im Ungeist des Massengeschmacks der Preis, den ein politisch mündiges Volk für das Grundrecht der allgemeinen Pressefreiheit entrichten muß,und der ihm erst erlassen wird, wenn der Massengeschmack sich wandelt."

in den Schutz der Pressefreiheit einbezogen werden. Als Begründung führt er an, daß öffentlicher Bezug und Qualität keine Voraussetzungen dieses Schutzes sind.[39] Die Antwort auf die Frage nach dem inneren Grund dieser Auffassung bleibt allerdings insofern offen, als nicht gesagt wird, warum öffentlicher Bezug und Qualität keine Voraussetzungen des Schutzes seien. Indes dürfte auch diese Meinung Ausdruck der Erkenntnis sein, daß die Gewährung eines Freiheitsrechts, das an die Erfüllung der Voraussetzungen "richtiger" oder "verantwortungsbewußter Gebrauch" geknüpft wird, dem demokratischen Verständnis widerspricht und deshalb auf wertbezogene ethische Gesichtspunkte verzichten muß. Das ist einer Äußerung Scheuners zu entnehmen, die er unter Berufung auf andere Stimmen[40] hinzufügt und die wie folgt lautet: "Das empfindliche Recht der Pressefreiheit darf nicht durch wertende Qualifikationen verkürzt werden; eher muß man auch den schlechten Gebrauch in Kauf nehmen."[41]

Zusammenfassend läßt sich nun allerdings nicht leugnen, daß zwischen der "unseriösen" und derjenigen Presse, die die öffentliche Aufgabe zufriedenstellend wahrnimmt, Unterschiede bestehen, die schon eingangs der Erörterung[42] herausgestellt worden sind. Dieser Tatsache kann ohne weiteres dadurch Rechnung getragen werden, daß man es der "unseriösen" Presse versagt,

---

39) Scheuner, "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22,1965, S.68.

40) Vgl.Scheuner "Pressefreiheit", VVDStRL,Heft 22, 1965, S.68,Fußn.202. Der dort zitierte Hans Schneider,der sich ebenfalls für die Einbeziehung der "Sensationspresse" in den Schutz der Pressefreiheit eingesetzt haben soll, ist an der Fundstelle (NJW 1963/194)allerdings nicht vertreten. In Wirklichkeit handelt es sich um eine Buchbesprechung Adolf Arndts.

41) Scheuner, "Pressefreiheit", VVDStRL, Heft 22, 1965, S.68, Fußn.202.

42) Vgl. unter i I 2, S.172 und 173.

sich auf Privilegien zu berufen, wo diese an die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe geknüpft sind. Zutreffend hat Scheuner auf der Grundlage dieser Erwägung gefordert,[43] daß man beispielsweise das Privileg der "berechtigten Interessen" bei der Anrufung des § 193 StGB nur derjenigen Presse zugestehen solle, die wirklich der politischen Meinungsbildung dient. Dieser Gedanke hat bereits in die Rechtsprechung[44] Eingang gefunden. So hat beispielsweise der Bundesgerichtshof[45] entschieden, daß "Berichte und Kommentare, denen es von vornherein auf Skandal und Sensation ankommt, von vornherein außerhalb des Bereichs der öffentlichen Aufgabe" lägen und deshalb keinen besonderen Schutz verdienten. Mit ähnlicher Begründung hat das Landgericht Düsseldorf[46] Presseberichten den Schutz abgesprochen, denen es darauf ankomme, den "Anschein einer Skandalchronik zu erwecken und damit der Sensationslust solcher Leserkreise entgegenzukommen, die durch Klatschspalten vermittelte 'Blicke hinter die Kulissen" sachlicher Unterrichtung" vorzögen.

Für die hierzu entscheidende Frage[47] ergibt sich

---

43) "Pressefreiheit", VVDStRL,Heft 22, S.170/171.

44) Vgl. BGH, Urteil vom 11.5.1956 - VI ZR 209/55 in MDR 1956/734, BGHZ 39/124 ff. = BGH in NJW 1963/1902 (904); BGHSt 18/184 ff. = BGH in NJW 1963/667; LG Düsseldorf in NJW 1965/696 ff.(697).

45) BGHSt 18/184 ff.

46) NJW 1965/696 ff.

47) Zu der ganzen Problematik vgl. auch Gross,"Pressefreiheit und allgemeine Gesetze",ArchPR Nr.65/1965, S.571 ff.Gross meint, daß der Umfang der verfassungsrechtlichen Verbürgung des Art. 5 Abs.1 Satz2 nicht davon abhänge, ob die Presse seriös sei oder nicht oder ob sie es im Einzelfall mit der Wahrheit mehr oder weniger ernst nehme. Wenn auch die Verankerung der Pressefreiheit auf der Vorstellung des Gesetzgebers beruht habe, die Presse werde ihren öffentlichen Auftrag ernst nehmen, so wäre diese Voraussetzung doch nur "Motiv" der Regelung. Gross geht sogar so weit, daß er sagt, selbst der Wegfall der öffentlichen Funktion der Presse könnte die institutionelle Sicherung in Art. 5 Abs.1 Satz 2 GG nicht beseitigen. Zur Begründung seiner Ansicht zieht er das Prinzip der Rechtssicherheit heran,die ernsthaft gefährdet wäre, wenn der Wegfall des gesetzgebrischen Motivs als auflösedne Bedingung für den Fortbestand einer Regelung aufgefaßt werden könnte.

daraus jedoch nicht, daß der Informationsanspruch der "unseriösen Presse" etwa nicht zuzuerkennen wäre. Denn ob die "unseriösen" Blätter die Voraussetzungen des Begriffs "Presse" (in Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe) erfüllen, hängt von der Beurteilung jedes einzelnen ihrer Druckerzeugnisse ab.[48] Da man aber seitens der Auskunft erteilenden Behörde niemals von vornherein sagen kann, ob die Information zu Berichten mit "Presse"-Charakter (im Sinne der öffentlichen Aufgabe) verarbeitet wird oder nicht, läßt sich auch die Auskunft von vornherein nicht verweigern.

Aus diesem Grunde kann dem Vorschlag Scheers,[49] der die Auskunftsverweigerung für alle "zweifelhaften Sensationsschreiber" unter der Voraussetzung erwägt, daß durch Erteilung der Information ein überwiegendes öffentliches oder ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt wird,[50] nicht gefolgt werden. Aber selbst wenn man die Anregung Scheers für eine diskutable Möglichkeit hielte, der Bestätigung der "unseriösen" Presse entgegenzuwirken, so gäbe die Tatsache, daß das Recht zur Auskunftsverweigerung an eine bestimmte Person - eben den "unseriösen Schreiber" - gebunden sein soll, zu denken. Denn gegenüber einem anderen Mitglied der Redaktion, das noch nicht auf diese Weise in Erscheinung getreten ist, würde die Argumentation versagen.

Eine Aufteilung in gute und schlechte, seriöse und unseriöse Presse mit entsprechenden Folgerungen für den Informationsanspruch läßt sich nach der hier vertretenen Auffassung schließlich auch deshalb nicht vornehmen, weil sich erst die wahrheitswidrige, unvollständige oder verzerrte Wiedergabe einer richtig erteilten Auskunft - nicht aber die Auskunftserteilung selbst - für das be-

---

48) Vgl.v.Mangoldt-Klein,Anm.VI 3 zu Art.5, S.245.

49) Deutsches Presserecht, Teil II § 4 A IV, S.198.

50) Scheer, a.a.O., S.198; zu den Auskunftsverweigerungsgründen der einzelnen Landespressegesetze vgl. unter i II 2, S.187-196.

troffene Presseunternehmen auswirken kann. Konsequenzen ergäben sich in solchen Fällen insbesondere aus der Verletzung der von jedem Presseunternehmen zu beoabchtenden Sorgfaltspflicht. Unzutreffender Berichterstattung bei zutreffend erteilter Auskunft kann deshalb regelmäßig auf dem Wege begegnet werden, daß auf die Einhaltung der Sorgfaltsanforderungen an die Presse gedrungen wird.

Wie dem unerfreulichen Wirken der unseriösen Presse auch noch auf andere Weise Einhalt geboten werden kann, hat die neuerdings wieder belebte Diskussion um die "Selbstkontrolle" gezeigt.[51] Eine Parallele dazu gibt es seit langem beim Film. Ähnlich wie die "Freiwillige Selbstkontrolle der Deutschen Filmwirtschaft" (FSK), die als Selbstverwaltungseinrichtung der Filmwirtschaft über die Freigabe eines Filmes zur öffentlichen Vorführung entscheidet,[52] könnte eine vom Deutschen Presserat eingesetzte Kommission eine den Verhältnissen der Presse entsprechend abgewandelte Aufgabe übernehmen. Diese Tätigkeit, die auch der Arbeitsweise der Presse als nichtstaatliche Einrichtung Rechnung trüge, könnte beispielsweise die Pflicht umfassen, Auswüchse der auf Sensation festgelegten Blätter wirksam zu bekämpfen, unseriöse Publikationen öffentlich zu rügen und dgl. mehr.

Der Weg der Selbstkontrolle findet auch in der

---

51) Eine solche Selbstkontrolle verstößt nicht gegen das Zensurverbot. Das Zensurverbot schließt nicht aus, daß in den Formen des Privatrechts Stellen freiwilliger Selbstkontrolle errichtet werden. Vgl. dazu v.Mangoldt-Klein, Anm. VIII 4 zu Art.5, S.247/248.

52) Vgl. dazu v. Mangoldt-Klein, Anm. VIII 4 zu Art. 5, S.247/248.

Lehre[53] ständig mehr Anhänger. Gerade in jüngster Zeit ist diese Möglichkeit in den Vordergrund der Diskussion gerückt. So hat beispielsweise Schnur[54] auf der Staatsrechtslehrertagung in Saarbrücken bemerkt, daß die Verfassung jenen Kräften Raum lasse, "die in Freiheit (eben ohne staatlichen Zwang) dafür wirken, daß die freie Pressebetätigung auf einem annehmbaren moralischen Niveau bleibt".[55] Ridder[56] hat seine Überlegungen in dieser Richtung in die Worte gefaßt: "Geben wir den Glauben daran nicht auf, daß gesellschaftlich gelebte Demokratie bei all ihrer Vielfältigkeit als spectrum der Wirklichkeit sich auch in Sachen des Geschmacks selbst anzuheben in der Lage ist, bei der Presse etwa durch Selbstkontrolle, die auch nur ein Edukations- und natürlich kein Zensurinstrument zu sein hat."[57]

Eingehend hat sich besonders Geiger[58] mit dem Gedanken der Selbstkontrolle der Presse beschäftigt, die er als eigenverantwortliche, planvolle Bemühung der innerhalb des Freiheitsbereichs Tätigen um Ausschaltung des Mißbrauchs der Freiheit versteht."Hier ist einer der Orte im gesellschaftlichen Leben, wo das Subsidiaritätsprinzip, das ja nicht nur - nicht einmal in erster Linie - ein Rechtsprinzip, sondern ein allgemeines Sozialprinzip ist, wirksam wird. Indem der Staat zurückzutreten gezwungen ist, fällt die

---

53) Vgl.z.B. Schnur,"Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22, 1965, S.106; Ridder "Die öffentliche Aufgabe der Presse im System des modernen Verfassungsrechts",1962, S.24;Geiger,"Das Grundrecht der Pressefreiheit",in "Die Funktion der Presse im demokratischen Staat", S.38/39.
54) "Pressefreiheit",VVDStRL,Heft 22, 1965,S.106.
55) Schnur,a.a.O.,S.106.
56) "Die öffentliche Aufgabe der Presse im System des modernen Verfassungsrechts", S.24.
57) Ridder, a.a.O., S.24.
58) "Das Grundrecht der Pressefreiheit" in "Die Funktion der Presse im demokratischen Staat", S.38/39.

Verantwortung für die rechte Ordnung innerhalb des Freiheitsbereichs an und auf die in ihm verantwortlich Agierenden."[59]

Unter Hinweis auf die bisherigen Versuche der Praxis, Auswüchse der "unseriösen" Presse zu bekämpfen, bemerkt Geiger zutreffend,[60] daß diese Aufgabe bei Anerkennung all ihrer Schwierigkeiten nicht annähernd bewältigt worden sei. Bisher seien nachhaltige Auswirkungen des Bemühens zu vermissen, "dem Ansehen der Presse schwer verträgliche, unbezweifelbar als Mißbrauch der Freiheit zu qualifizierende Äußerungen aus der Presse fernzuhalten".[61] Geigers Überzeugung, der allein adäquate Weg sei die Entwicklung eines allgemein anerkannten und dann auch in der Praxis streng beobachteten Standeskodex,[62] ist zu teilen. Für den Deutschen Presserat breitet sich hier noch ein weites Betätigungsfeld aus.

II. Die Schranken des Art. 5 Abs.2 GG

Der Verfassungsgesetzgeber hat neben den anderen in Art. 5 GG geregelten Grundrechten die Pressefreiheit durch die allgemeinen Gesetze, die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und das Recht der persönlichen Ehre beschränkt.[63] Da der Informationsanspruch aus der Gewährleistung der Pressefreiheit abgeleitet ist, muß er auch ihren Schranken unterliegen.

---

59) Geiger, a.a.O., S.39.

60) "Das Grundrecht der Pressefreiheit" in "Die Funktion der Presse im demokratischen Staat, S.40.

61) Geiger, a.a.O., S.40.

62) Geiger, a.a.O., S.40.

63) Die Schranken des Art.5 Abs.2 GG gehen hier als "spezieller" den allgemeinen verfassungsunmittelbaren Vorbehaltsschranken der drei Komponenten des allgemeinen Gemeinschaftsvorbehalts (Art. 2 GG) vor. Vgl. dazu v. Mangoldt-Klein, Vorbem. B XV 3 a, S.130.

1. Die "allgemeinen Gesetze"

Die Frage, was mit dem Begriff der allgemeinen Gesetze gemeint ist, hat bereits die Juristen der Weimarer Zeit beschäftigt.[64] Die vorherrschende Ansicht verstand darunter diejenigen Gesetze, die sich nicht gegen eine bestimmte Meinung richteten,[65] oder alle Gesetze, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten."[66]

In den Formulierungen, die zu dieser Frage bereits an Art.5 Abs.2 des GG orientiert sind, wird auf alle Gesetze Bezug genommen, "die sich nicht gerade gegen das durch die Meinungsfreiheit geschützte Rechtsgut als solches richten",[67] oder auf alle Gesetze, "die nicht die rein geistige Wirkung der reinen Meinungsäußerung inhibieren".[68] In diesem Sinne verstehen auch das Bundesverfassungsgericht[69] und der Bundesgerichtshof[70] die allgemeinen Gesetze.[71] Auch nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung sind damit alle

---

64) Vgl. z.B. Anschütz,"Die Verfassung des deutschen Reiches v.11.Aug.1919", 1933, Anm.3 zu Art.118.

65) Vgl. dazu die Übersicht bei v.Mangoldt-Klein,Anm. IX 3 a zu Art.5, S.250; ferner Anschütz, a.a.O., Anm. 3 zu Art.118 WRV; Wernicke in "Bonner Kommentar", Anm.2 a und b zu Art.5,S.4;siehe auch Bettermann, "Die allgemeinen Gesetze als Schranken der Pressefreiheit", JZ 1964/601 ff.;Gross, ArchPR Nr.65/1965, S.572; Klinkhardt "Die politische Meinungsfreiheit im Ausländerrecht" in DVBl.1965/467 ff.

66) Anschütz, a.a.O., Anm.3 zu Art.118 WRV.

67) Vgl. Maunz, Staatsrecht, S.114.

68) Ridder, "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte,II, S.282; v.Mangoldt-Klein, Art.5 IX 3 a, S.251.

69) Vgl.BVerfGE 7/198, (209,210) = NJW 1958/257; BVerfGE 9/162 (166) = NJW 1959/571.

70) BGHSt 17/38, 39 = NJW 1962/643; BGHSt 18/296 (302) "NJW 1963/1315; BGHSt 19/311 (316) = NJW 1964/1481; BGH in NJW 1965/1388.

71) Vgl. auch BVerwGE 7/198 (209 ff.).

Gesetze gemeint, "die nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, die vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsgutes dienen, dem Schutz eines Gemeinschaftswertes, der gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit den Vorrang hat".[72] Alle Sondergesetze, die sich gegen eine bestimmte Meinung als solche richten, indem sie ihre Äußerung und Verbreitung untersagen oder beschränken, sind damit unzulässig.[73]

Daß es sich bei der gesonderten Erwähnung der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und des Rechts der persönlichen Ehre, die neben den "allgemeinen Gesetzen" in Art.5 Abs.2 GG aufgeführt sind, nicht um eine Tautologie handelt, weil diese Einschränkungen bereits mit den Vorschriften der allgemeinen Gesetze erfaßt seien, geht daraus hervor, daß allgemeine Gesetze nur solche sind, die nicht eine Einschränkung eines bestimmten Grundrechts zum Ziele haben, während auf Grund der Ermächtigungen des Abs. 2 zum Schutze der Jugend und der persönlichen Ehre die Freiheit des Abs.1 unmittelbar angesprochen und eingeschränkt werden dürfen,[74]

Auch die allgemeine Schutzvorschrift des Art 19 Abs.1 Satz 1 GG, nach der Gesetze für den Einzelfall verboten sind, ist in Bezug auf die Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit nach Art. 5 Abs.2 GG nicht leerlaufend, "sondern macht mit ihrem hier formal zu fassenden Erfordernis der 'Allgemeinheit' gerade auch Gesetze verfassungswidrig, welche die Meinungsäußerung als solche für den Einzelfall einschränken."[75]

---

72) Vgl.dazu die Ausführungen bei Leibholz/Rinck,"Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland",Komm., Anm. 9 zu Art.5 Abs.2,S.126/127.
73) v.Mangoldt-Klein, Art.5 Anm.IX 3 a, S.251.
74) v.Mangoldt-Klein, Anm.IX 3 zu Art.5, S.250.
75) Vgl. Ridder,"Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte,Bd.2,S.283; v.Mangoldt-Klein, Anm.IX 3 a zu Art.5, S.251;a.A.Gross,ArchPR 1965,S.572; vgl. auch Bettermann,"Die allgemeinen Gesetze als Schranken der Pressefreiheit"in JZ 1964/601 ff.;ferner Schwenk "Umfang und Wirkung von Meinungs- und Pressefreiheit" in NJW 1962/1321 ff.

Ausgehend von der Tatsache, daß der Grundrechtskatalog im allgemeinen eine Wertordnung aufstellt und das Grundrecht der Pressefreiheit im besonderen als spezifischer Ausdruck dieser Wertordnung aufzufassen ist, hat das Bundesverfassungsgericht den Begriff der Rechtsgüterabwägung als Maßstab für die Auslegung der "allgemeinen Gesetze" eingeführt.[76] Der Pressefreiheit wird damit wertsetzende Bedeutung im Vergleich zu anderen Rechtsgütern beigemessen.[77] Kernsatz dieser Rechtsprechung ist die Feststellung, daß die gegenseitige Beziehung zwischen dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung und den dieses begrenzenden "allgemeinen Gesetzen" nicht als einseitige Beschränkung der Geltungskraft des Grundrechts aufgefaßt werden könne, daß vielmehr eine Wechselbeziehung in dem Sinne stattfinde, daß die allgemeinen Gesetze zwar dem Wortlaut nach diesem Grundrecht Schranken setzten, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlich-demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer, das Grundrecht beschränkenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müßten.[78]

In allen seinen Entscheidungen,[79] in denen diese Frage eine Rolle spielte, hat das Bundesverfassungsgericht stets die hohe Bedeutung einer freien Presse für das Funktionieren der Demokratie unterstrichen. Diese Aussage muß Richtschnur bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten sein, wenn die Pressefreiheit mit anderen vom Grundgesetz geschützten Werten in Konflikt gerät.[80]

---

76) Vgl. BVerfGE 7/198 ff. (207ff.) ("Lüth"-Urteil).

77) BVerfGE 7/209.

78) BVerfGE 7/198 ff.; vgl. dazu ferner Maunz, Staatsrecht, S. 114; Arndt, Anmerkung zu einem Beschluß des BVerfG vom 14.3.1967 - 1 BvR 533/66, abgedr. in NJW 1967/871.

79) Zuletzt in NJW 1967/871 ff. und NJW 1966/1603 ff.

80) In dieser Hinsicht aufschlußreich sind auch die Ausführungen des BVerfG im Teilurteil des sog. "Spiegel"-Verfahrens (vgl. BVerfGE 20/162 ff. = NJW 1966/1603 ff. (1605)). Den Sinn dieser Entscheidung - soweit sie die Pressefreiheit betrifft - sieht das Gericht unter anderem darin, die Pressefreiheit vor einer Relativierung

Die neuen Gesichtspunkte, die durch die höchstrichterliche Rechtsprechung in die Auslegung der "allgemeinen Gesetze" hineingebracht worden sind, beruhen auf der Erkenntnis, daß den Grundrechten in der Demokratie eine überragende Rolle zukommt. Das Wesen eines solchen tragenden Grumdrechts, wie es die Pressefreiheit (oder auch die Meinungsfreiheit[81]) ist, zeigt sich - wie das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben hat - in den verringerten Möglichkeiten seiner Beschränkung. Eine erschöpfende Auslegung des Begriffs der "allgemeinen Gesetze" kann deshalb, wie es auf der Saarbrücker Staatsrechtslehrertagung 1963 von Scheuner formuliert worden ist,[82] auf die Wertabwägung nicht verzichten.

Es ist allerdings nicht zu verkennen, daß diese Rechtsprechung auch Gefahren in sich birgt. So weist Arndt[83] zutreffend darauf hin, daß die Formel "Abwägung" der gesetzlich geschützten Rechtsgüter die Gefahr einer Unterwanderung der Verfassung in sich berge, "solange nicht strenger bestimmt wird, was gegeneinander abzuwägen ist und welche Grenzen der Abwägung gesetzt sind". Arndt gibt zu bedenken, daß jeweils vor einer Abwägung geprüft werden müsse, ob im konkreten Falle ein geschütztes Rechtsgut Not leide.[84] Nicht dürfe

---

durch die allgemeinen Gesetze- und die sie anwendenden Gerichte - zu bewahren und durch den Zwang, die Auslegung der allgemeinen Gesetze stets an dem Grundwert der Pressefreiheit zu orientieren, ihr den angemessenen Raum zu sichern und jede Einengung der Pressefreiheit zu verhindern, die nicht von der Rücksicht auf mindestens gleichwertige Rechtsgüter unbedingt geboten ist.

81) Das Grundrecht der Meinungsfreiheit ist nach der Rechtsprechung des BVerfG schlechthin konstituierend für die Demokratie, vgl. BVerfGE 20/56 ff.= in NJW 1966/1499 ff.

82) Vgl. Leitsatz III 22 a in VVDStRL, Heft 22, 1965, S. 99.

83) In NJW 1967/871.

84) NJW 1967/872: "Denn wie allzu leicht...übersehen wird, ist Voraussetzung einer Abwägung immer die Feststellung einer Not oder der gegenwärtigen Gefahr ihres Eintritts."

die Abwägung bloßes "Einfallstor" werden, um das abzuurteilen, was durch die verfassungskräftigen Grundfreiheiten dem staatlichen Eingriff und damit auch der Entscheidung eines staatlichen Gerichts entzogen sei.[85]

Auch Pelckmann[86] hebt die möglichen Gefahren hervor, die die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts heraufbeschwören könne. Nach dieser Rechtsprechung müßten die Grundrechte zurücktreten, wenn schutzwürdige Belange eines Anderen, denen ein höherer Rang zukomme, durch die Betätigung der Pressefreiheit verletzt würden. Aber es heiße auch: es müssen die allgemeinen Gesetze in ihrer die Grundrechte einschränkenden Wirkung ihrerseits im Lichte der Bedeutung dieser Grundrechte gesehen werden. "Hier den schmalen Grat der richtigen Entscheidung zwischen den Abgründen ...'Pressefreiheit' und 'allgemeine Gesetze' zu finden, dürfte nicht einfach sein und jeweils von der Auffassung des Richters vom Sinn der freien Meinungsäußerung und von der Aufgabe der Presse in ihrer Gesellschaft und unserem Staat abhängen."[87]

Für den Informationsanspruch als essentiellem Bestandteil der Pressefreiheit ist aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu folgern, daß nur dort, wo die Auskunftserteilung verbunden mit der späteren Veröffentlichung in der Presse zu einer "empfindlichen Verletzung von Rechten Dritter oder zur Schädigung erheblicher öffentlicher Interessen" führen würde,[88]

---

85) Arndt, a.a.O., S.872; im Lüth-Urteil (vgl.BVerfGE 7/198 (216) = NJW 1958/257) hat das BVerfG nach Arndts Ansicht diese Grenze klar gezogen.

86) "Ehrenschutz und Kritik an Regierung,Ministern und Beamten in USA" - Ein Urteil des US-Supreme Court - abgedr.in NJW 1966/1207 ff.

87) Vgl. NJW 1966/1207.

88) Vgl.Geiger, ArchPR Nr.27/1959.

die Güterabwägung zu Ungunsten der Presse ausfallen müßte.

Zu den allgemeinen Gesetzen gehören z.B. die allgemeinen Polizeigesetze,[89] ferner die hier interessierenden Schweigegebote[90] und die Vorschriften über den Landesverrat (§§ 99, 100 StGB).[91] Hierher gehören aber auch die Bestimmungen, die die Sicherung bestimmter schützenswerter, öffentlicher und privater Interessen bezwecken.[92]

2. Die Auskunftsverweigerungsgründe der Landespressegesetze

Von großer praktischer Bedeutung innerhalb der allgemeinen Gesetze sind die Vorschriften der Landespressegesetze[93] über die Auskunftsverweigerungsgründe[94],

---

89) BGHZ 12/197 ff.; vgl. im übrigen die Übersicht bei v. Mangoldt-Klein, Anm.IX 3a zu Art.5,S.251 mit Hinweis auf Anschütz,a.a.O.,Anm.4 zu Art.118 WRV,S.555/556 und Wernicke in BK,Erl.II 2b Abs.2 zu Art.5;siehe auch Leibholz/Rinck "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland",Komm.,Anm.10 zu Art.5 Abs.2,S.127/128; Einwände gegen die Einbeziehung der allgemeinen Polizeigesetze in die allg. Gesetze des Art.5 Abs.2 GG macht Holtzmann "Die kopernikanische Wendung im Polizeirecht" (in DVBl.1965/753)geltend.

90) z.B.die Vorschriften über das Steuergeheimnis nach §§ 22, 412 AO, die Geheimhaltungsvorschrift für die Gewerbeaufsicht nach § 139b Abs.1 Satz 3 GewO, die Bestimmungen über die Schweigepflicht, der die im Kreditwesen tätigen Personen gem. § 9 des Kreditwesengesetzes unterworfen sind;vgl.im übrigen die umfassende Zusammenstellung bei Gross "Verschwiegenheitspflicht der Bediensteten und Informationsrecht der Presse", 1964, S.26.

91) BVerfGE 20/162 ff.,Teilurteil im "Spiegel"-Verfahren.

92) Ausführl.Übersicht bei Reh-Gross,Hess.Presseges., Komm., Anm. 4 zu § 3, S.32.

93) Vgl.Löffler "Presserecht"Bd.2,§ 1 LPG,VIII 3c,Rdz.72: "Die Landespressegesetze selbst sind allgemeine Gesetze, soweit es sich um die von der Verfassung (Art.70 GG) dem Landesgesetzgeber zugewiesene Ordnung des Pressewesens handelt. Die Vorschriften der Landespressegesetze dienen generell der Ordnung des Pressewesens und wenden sich ihrer Natur nach nicht gegen die in Art.5 Abs.1 geschützten Grundfreiheiten".

die bis auf die Ausnahme in § 4 des Pressegesetzes des Landes Bremen, in dem die behördliche Auskunftspflicht auf Landesbehörden und Gemeinden sowie auf die der Landesaufsicht unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts beschränkt wird, auch für Bundesbehörden gelten, die in dem jeweiligen Land ansässig sind.[95]

In der Formulierung der Auskunftsverweigerungsgründe stimmt kein Landespressegesetz mit einem anderen genau überein. Das jüngste dieser Gesetze, das Landespressegesetz von Nordrhein-Westfalen,[96] lautet in seinem § 4:

---

94) Jeweils § 4 des baden-württembergischen LPG vom 14.1.1964(GBl.S.11),des schleswig-holsteinischen vom 19.6.1964(GVBl.S.71),des Hamburger vom 29.1. 1965 (GVBl.S.15), des Bremer vom 16.3.1965(GBl. S.63), des niedersächsischen vom 22.3.1965(GVBl. S.9), des saarländischen vom 12.5.1965 (Abl.S. 409), des rheinland-pfälzischen vom 14.6.1965 (GVBl.S.107), des Berliner vom 15.6.1965(GVBl. S.744), des nordrhein-westfälischen vom 24.5.1966 (GVBl.S.340), des bayerischen vom 3.10.1949 (BayBS I S.310) und § 3 des hessischen Pressegesetzes in der Fassung vom 22.2.1966 (GVBl. S.31).

95) Löffler, "Presserecht", Bd.2,§ 4 LPG V 1d, Rdz.32, der zutreffend darauf hinweist, daß es sich bei dem Auskunftsanspruch der Landespressegesetze um typisch materielles Presserecht, nicht um Beamtenrecht handele, so daß die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers Platz greife.(Die Kompetenz zum Tätigwerden des Landesgesetzgebers auf dem Gebiet des Pressewesens ergibt sich aus Art.75 GG. Danach hat der Bund lediglich das Recht, über die "allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse"Rahmenvorschriften zu erlassen. Da aber der Bund nur die Rahmenkompetenz hat, bleibt die grundsätzlich bestehende Landeskompetenz der Gesetzgebung erhalten. Vgl. v.Mangoldt-Klein, Anm.III 4a zu Art. 75 GG, S.1689; BVerfGE 4/129). "Soweit der Landesgesetzgeber nach der Verfassung Kompetenz besitzt, erstreckt sie sich auf alle Personen und Organisationen auch des Bundes, die ihren Sitz in dem betreffenden Land haben". Vgl. auch Gross in ArchPR 1965, S.493.

96) vom 24.5.1966 (GVBl. S.340).

(1) Die Behörden sind verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen.

(2) Ein Anspruch auf Auskunft besteht nicht, soweit

1. durch sie die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte, oder
2. Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder
3. ein überwiegendes öffentliches oder ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde oder
4. deren Umfang das zumutbare Maß überschreitet.

(3) Allgemeine Anordnungen, die einer Behörde Auskünfte an die Presse überhaupt, an diejenigen einer bestimmten Richtung oder an ein bestimmtes periodisches Druckwerk verbieten, sind unzulässig.

(4) Der Verleger einer Zeitung oder Zeitschrift kann von den Behörden verlangen, daß ihm deren amtliche Bekanntmachungen nicht später als seinen Mitbewerbern zur Verwendung zugeleitet werden.

Die entsprechende Vorschrift des ältesten , inzwischen allerdings ergänzten Landespressegesetzes von Hessen[97] lautet:

---

97) vom 23.Juni 1949, Ergänzung des Gesetzes vom 20.11.1958 durch die Novelle vom 22.2.1966 (GVBl. S.31). Vgl. S.10, Fußnote 32.a.

§ 3 (Informationsrecht)

(1) Die Behörden sind verpflichtet, der Presse die gewünschten Auskünfte zu erteilen. Sie können eine Auskunft nur verweigern,

1. soweit durch sie die sachgemäße Durchführung eines straf- oder dienststrafgerichtlichen Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte,

2. soweit Auskünfte über persönliche Angelegenheiten einzelner verlangt werden, an deren öffentlicher Bekanntgabe kein berechtigtes Interesse besteht, und

3. soweit Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse liegen, durch ihre vorzeitige öffentliche Erörterung vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnten.

(2) Anordnungen, die einer Behörde Asukünfte an die Tagespresse überhaupt, an diejenige einer bestimmten Richtung oder an ein bestimmtes periodisches Druckwerk allgemein verbieten, sind unzulässig.

(3) Der Verleger einer Zeitung oder Zeitschrift kann von den Behörden verlangen, daß ihm deren amtliche Bekanntmachungen gegen Vergütung der Übermittlungskosten nicht später als seinen Mitbewerbern zur Verwendung zugeleitet werden.

Das Recht der Behörden, Auskünfte gegenüber der Presse zu verweigern, erscheint auf den ersten Blick als sinnlose Berechtigung angesichts der ohnehin für alle Beamten und überhaupt für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes normierten Pflicht zur Verschwiegen-

heit,[98] die im besonderen Gewaltverhältnis wurzelt.[99] Für Bundesbeamte ist die sogenannte Amtsverschwiegenheit in § 61 des Bundesbeamtengesetzes und für Landesbeamte in § 39 des Beamtenrechtsrahmengesetzes sowie in den jeweiligen Landesbeamtengesetzen normiert.[100]

Daß die Auskunftsverweigerungsgründe der Landespressegesetze dennoch oder trotz bestehender Pflicht zur Amtsverschwiegenheit ihren Sinn haben, ergibt sich aus § 63 Bundesbeamtengesetz und den dieser Vorschrift entsprechenden Bestimmungen der einzelnen Bundesländer. Nach § 63 Bundesbeamtengesetz erteilt der Vorstand der Behörde oder der von ihm bestimmte Beamte Auskünfte an die Presse, das bedeutet die Entbindung von der Schweigepflicht. Für die Einbeziehung des § 63 in das Bundesbeamtengesetz, der keine entsprechende Regelung im Deutschen Beamtengesetz vom 26. Januar 1937 hatte, waren unter anderem die Erwägungen maßgebend, daß das Interesse der Presse und das Bedürfnis nach öffentlicher Mitteilung in der Bevölkerung mit dem "Amtsgeheimnis in das angemessene Verhältnis" zu bringen sei.[101] Mit der landesgesetzlichen Normierung von Auskunftsverweigerungsgründen wird gewährleistet, daß die Aufhebung der Schweigepflicht, die sich allerdings nicht auf die sogenannten "absoluten Schweigegebote" erstreckt,[102] nicht zu

---

98) Gross,"Verschwiegenheitspflicht der Bediensteten und Informationsrecht der Presse",S.9, spricht hier von einem scheinbar "unlösbaren Widerspruch" zwischen Verschwiegenheitspflicht und Auskunftspflicht.

99) Vgl. dazu Ule, "Öffentlicher Dienst" in Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte, Bd.IV 2, S.537 ff. (615 ff.);Gross,a.a.O.,S.10.

100) Übersicht bei Gross, a.a.O., S.11.

101) Vgl.dazu Plog-Wiedow,Komm.zum Bundesbeamtengesetz, Stand Okt.1966, Erl.1 zu § 63.

102) Vgl. z.B. die Vorschriften über das Steuergeheimnis nach §§ 22, 412 AO oder die Geheimhaltungsvorschrift für die Gewerbeaufsicht nach § 139bAbs.1, Satz 3 GewO.

einer totalen Auskunftspflicht der Behörde führt.

Den Auskunftsverweigerungsgründen liegen Überlegungen zugrunde, die als Ergebnis einer Abwägung der Interessen des Einzelnen und des Gemeinwesens anzusehen sind. So geht es beispielsweise um die Abwägung der Interessen des Staates an vertraulicher Behandlung bestimmter Amtsvorgänge, an der Notwendigkeit, über ein gewisses behördliches Geschehen Schweigen zu bewahren, sowie an der Ungestörtheit der Rechtsausübung und dem Interesse der Öffentlichkeit und damit der Presse an möglichst rascher, umfassender und zuverlässiger Unterrichtung.[103)]

Aus der Erforderlichkeit des Ausgleichs folgt, daß die Schrankenziehung nicht in Extremen vorgenommen werden darf. Eine extreme Beschränkung zu Ungunsten der Presse wäre das strikte Verbot eines Behördenleiters, der Presse Auskünfte zu erteilen. Eine derartige Beschränkung wäre schlechthin verfassungswidrig.[104)] Aus der Forderung nach Ausgleich der einander widerstreitenden Interessen folgt aber auch, dass dieses Bemühen dann scheitern muß, wenn ein Interesse das andere überwiegt, ein Ausgleich also nicht möglich ist. Das Informationsinteresse der Öffentlichkeit - wie es der Landesgesetzgeber bei der Gestaltung der Auskunftsverweigerungsgründe in den jeweiligen Pressegesetzen bewertet hat - wird also immer dann zurücktreten müssen, wenn die damit kollidierenden Rechtsgüter anderer schützenswerter sind.

---

103) Vgl. Geiger, "Gedanken zu einem neuen Presserecht" in ArchPR Nr. 27/1959.

104) Dazu Düwel "Das Amtsgeheimnis", 1965, S.11 ff.; Ridder, "Meinungsfreiheit", a.a.O., S.243 ff.

Als eine von Vertretern der Presse und Kennern des Presserechts gleichermaßen gelobte Regelung der Gründe, mit denen die Behörden Auskünfte an die Presse verweigern können, sei § 3 Abs. 1 des hessischen Pressegesetzes vom 20. November 1958, in der Fassung vom 22. Februar 1966[105] erwähnt.

Sämtliche Verweigerungsgründe dieser Vorschrift, die klar umgrenzt sind, sind Ausdruck einer Interessenabwägung durch den Gesetzgeber. Die ordnungsgemäße Abwicklung eines Strafverfahrens beispielsweise ist aus der Erwägung, daß der Staat aus Gründen des Vertrauens der Bevölkerung in die Rechtspflege auf eine peinlich genaue Beachtung der gerichtlichen Ordnung achten muß, höher zu bewerten als das Interesse der Öffentlichkeit am Bekanntwerden gewisser Vorgänge um einen Angeklagten oder Beschuldigten.[106]

Ähnliche Regelungen, allerdings mit Abweichungen, finden sich in den meisten anderen Landespressegesetzen. Darunter gibt es auch sehr allgemein gefaßte Verweigerungsgründe.

So ist zum Beispiel in § 4 Abs.2 Nr. 4 der Pressegesetze von fünf Bundesländern - zu dieser Gruppe gehören Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg - die "eigenartige Schranke"[107] enthalten, daß die

---

105) GVBl. S.31. Vgl. dazu S.189 und 190.

106) Vgl. im einzelnen Reh-Gross, Komm. zum Hess. Presseges., Anm. 5 zu § 3, S.33.

107) So von Löffler, "Presserecht", Bd, 2, § 4 LPG, VII 7, Rdz.55, S.93, bezeichnet.

Behörde dann nicht zur Auskunft verpflichtet sei, soweit der Umfang der verlangten Auskunft das zumutbare Maß überschreite. Ob eine derartige Bestimmung, gegen die zu Recht massive Kritik laut geworden ist,[108] überhaupt noch mit der Verfassung vereinbar ist, darf zumindest angezweifelt werden. Denn der Begriff "zumutbares Maß" ist derart dehnbar, daß er das aus der Verfassung abgeleitete Informationsrecht der Presse mitsamt der garantierten Pressefreiheit illusorisch machen kann.

Die Bedenken gegen die Formulierung von der Überschreitung des "zumutbaren Maßes" und die dahinter sichtbar werdende Auffassung von der Wichtigkeit der Pressearbeit in einer freiheitlichen demokratischen Staatsordnung erhellen vollends, wenn man sich den Grund für diesen Passus der Auskunftsverweigerung vergegenwärtigt.[109] Als Begründung wird von Rebmann-Otto-Storz[110] angegeben, daß die Erfüllung der Auskunftspflicht die ordnungsmäßige Erledigung der Dienstgeschäfte "stören könnte". Des weiteren, so heißt es bei Scheer,[111] könnte, wenn diese Barriere nicht gegeben wäre, sich eine um Auskunft gebetene Behörde genötigt sehen, deswegen bei anderen Behörden umzufragen, was ihr aber nicht immer zuzumuten sei.

Durchaus treffend weist Löffler[112] angesichts dieses Sachverhalts darauf hin, daß nahezu jede Aus-

---

108) Vgl. z.B.Gross in ArchPR 1965 S.492; Löffler, a.a.O., S.93; Ridder (JZ 1965/36) hat § 4 Abs.2 des schleswig-holsteinischen Pressegesetzes als "geballte Ladung unbestimmter Rechtsbegriffe" bezeichnet.

109) Vgl.Löffler, a.a.O., S.93.

110) "Das baden-württembergische Pressegesetz", Komm., § 4, Rdz. 36,S.72.

111) "Deutsches Presserecht", § 4 Anm.B IV.

112) "Presserecht", Bd.2, § 4 LPG, VII 7 Rdz.55,S.93.

kunftserteilung der Behörden an die Presse - wenn auch nicht mit einer Störung - so aber doch mit einer Beeinträchtigung der Diensttägigkeit einher geht. Ein Polizeikommissar beispielsweise, der die Ermittlungen zur Aufklärung eines die Allgemeinheit stark beschäftigenden Verbrechens leitet, dürfte sich häufende Auskunftsverlangen der Presse wegen der damit verbundenen Ablenkung von seiner eigentlichen Aufgabe als lästig empfinden. Die Beispiele für ähnliche Empfindungen der um Auskunft Befragten ließen sich vermehren. Aber bloße Lästigkeiten, denen eine Behörde im Verfolg eines Grundrechts durch einen anderen ausgesetzt wird, sind hinzunehmen, wie das BVerfG entschieden hat.[113]

Einwände lassen sich auch gegen § 4 Abs.2 Nr. 2 einer Reihe von Landespressegesetzen erheben. Nach dieser Vorschrift kann die Auskunft verweigert werden, wenn "Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen". In einer kritischen Stellungnahme zum baden-württembergischen Pressegesetz, das die Bestimmung ebenfalls enthält, hat Metzler[114] bedauert, daß sich das Gesetz nicht an den Modellentwurf der Innenminister der Bundesländer von 1960, der weitgehend mit der hessischen Regelung übereinstimmt, gehalten hat. Während der Modellentwurf von 1960 von "gesetzlichen Vorschriften spricht, hat der Landesgesetzgeber sich auf das Wort "Vorschriften" beschränkt und als Begründung dafür angeführt, die gesetzlichen Vorschriften über die Geheimhaltung reichten nicht aus.[115] Eine solche Generalklausel kann, worauf Metzler hinweist, dem Geheimhaltungsbedürfnis "Tür und Tor" öffnen.[116]

---

113) BVerfGE 15/296.

114) "Zum neuen Landespresserecht von Baden-Württemberg", ArchPR Nr. 58, 1964, S.438.

115) Vgl. Metzler, a.a.O., S.438.

116) a.a.O. S.438.

Ob der der Presse entgegenkommende hessische Lösungsversuch für die Praxis der Verwaltung nur deshalb erträglich ist, "weil er außerordentlich verwaltungsfreundlich ausgelegt wird,"[117] mag dahinstehen. Jedenfalls zeugen die scharfen Konturen, die er den Auskunftsverweigerungsgründen verleiht, von einer richtig verstandenen Pressefreiheit, wie sie auch im Grundgesetz ihren Ausdruck gefunden hat.

3. Das Recht der persönlichen Ehre

Als weitere Schranke nennt Art. 5 Abs 2 GG das Recht der persönlichen Ehre. Darunter sind vor allem die Bestimmungen des Strafgesetzbuches über die Beleidigung (§§ 185 ff. StGB) zu verstehen[118]. Nach Maunz[119] geht dieses Recht der persönlichen Ehre sogar über das Strafrecht hinaus, indem es auch straflose Ehrenminderungen unter Berufung auf die Meinungsfreiheit ausschließen will.

Zu einer zentralen Vorschrift der Beleidigungsbestimmungen ist im Hinblick auf die Tätigkeit der Presse der Rechtfertigunggrund des § 193 StGB geworden. Bundesverfassungsgericht[120] und Bundesgerichtshof[121] haben hierzu Grundsätze entwickelt, die dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung im Verhältnis zu den Beleidigungsnormen die ihm zukommende Bedeutung zuschreiben. Vor allem auf die in § 193 StGB gebotene Güter-

---

117) Vgl.Geiger,"Gedanken zu einem neuen Presserecht" in ArchPR Nr.27/1959.

118) Vgl.dazu den Leitsatz in BVerfGE 19/73 ff.(73)= inNJW 1965/1371:"Die von den zuständigen Gerichten einwandfrei getroffene Feststellung eines Verstoßes gegen die Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre aktualisiert die verfassungsrechtliche Grenze der Meinungsfreiheit jeweils im Einzelfall."Vgl.auch BGH, Urteil vom 12.10.1965-VI ZR 95/64,abgedr.in NJW 1965/2395 ff.

119) Staatsrecht,S.114;vgl.auch v.Mangoldt-Klein,Anm. IX 3 c zu Art.5,S.252.

120) Vgl.BerfGE 12/124 ff.;siehe auch Leibholz/Rinck, "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland", Anm. 11 zu Art.5 Abs.2, S.128.

121) BGHSt 12/287 (293 ff.)

abwägung zwischen Ehre und Meinungsfreiheit übt die Tragweite des Art.5 GG wesentlichen Einfluß aus. Dem trägt - wie das Bundesverfassungsgericht selbst ausdrücklich feststellt[122] - der Bundesgerichtshof[123] dadurch Rechnung, daß er den Rechtfertigungsgrund des § 193 StGB als eine"Ausprägung" des Grundrechts der freien Meinungsäußerung wertet und die Bedeutung der Bildung öffentlicher Meinung bei seiner Anwendung berücksichtigt und indem er die Wahrnehmung öffentlicher Interessen durch die Presse im Hinblick auf deren Funktion im demokratischen Staat als Wahrnehmung berechtigter Interessen im Sinne des § 193 StGB anerkennt.[124]

Nach Ansicht des Bundesgerichtshofes[125] "streitet" generell die Vermutung für die Zulässigkeit der "freien Rede", wenn es sich um einen Beitrag zum geistigen Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage durch einen dazu Legitimierten handelt. Um die freie Diskussion gemeinschaftswichtiger Fragen zu sichern, könne es im Einzelfall geboten sein, den Schutz privater Rechtsgüter zurücktreten zu lassen. Gerade in Auseinandersetzungen, die über einzelpersönliche Bezüge hinausgingen und eine Thematik von großer Tragweite für das Gemeinschaftsleben ansprächen, erfordere es die Bedeutung des Art.5 GG, daß auch in der Art der Meinungsäußerung von Rechts wegen große Freiheit gewährt und in der Bejahung einer Beleidigungsabsicht oder einer rechtswidrigen Störung gewerblicher Belange Zurückhaltung geübt werde.[126]

---

122) BVerfGE 12/125/126.
123) in BGHSt 12/297 (293 ff.).
124) Vgl. auch BGHZ 31/308 (312).
125) BGH,Urteil vom 21.6.1966 - VI ZR 261/64,in NJW 1966/1617 ff.,(1619);BGHSt 20/342 = NJW 1966/1227 ff.;vgl. ferner BGHSt 17/38 (40) = NJW 1962/643;BGHSt 18/296 ((302) = NJW 1963/1315; NJW 1967/891 ff.
126) Vgl.Ridder in JZ 1961/537 ff. in einer Anmerkung zu einem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25.1.1961 - 1 BvR 9/57 (BVerfGE 12/113 ff.)in JZ 1961/537 ff.Siehe dazu auch die Entscheidung des BGH in NJW 1966/1619:"Mißt das Grundgesetz der rechtlichen Sicherung der Freiheit der Meinungsäußerung

4. Die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend

Letzte Schranke der Pressefreiheit in Art.5 Abs.2 GG sind die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend. Es handelt sich dabei - wie es in der Lehre[127] formuliert worden ist - um "gesetzliche Bestimmungen aller Art ohne nähere Inhaltsangabe".[128] Voraussetzung ist lediglich, daß sie das Ziel verfolgen, dem Schutze der Jugend zu dienen.[129]

III. Die allgemeinen verfassungsunmittelbaren Vorbehaltsschranken[130]

Die Pressefreiheit des Art.5 Abs.1 Satz 2 unterliegt nach der hier vertretenen Auffasung schließlich auch den allgemeinen verfassungsunmittelbaren Vorbehalts-

---

eine überragende Bedeutung bei, so liegt dem die Vorstellung zugrunde, daß der mündige und zum eigenen Urteil im Kampf der Meinungen aufgerufene Bürger in der freiheitlichen Demokratie selbst fähig ist, zu erkennen, was von einer Kritik zu halten ist, die auf eine Begründung verzichtet und in hämisch-ironischer oder schimpfend-polternder Art die Gegenmeinung angreift. Gegenüber diesem "Wagnis der Freiheit" (Adolf Arndt,NJW 1964/1312/1313) ist es hinzunehmen, daß das Recht dem Betroffenen nicht gegenüber jeder unangemessenen scharfen Meinungsäußerung Schutz gewährt. Dabei sind solche Einschränkungen des Rechtsschutzes besonders dann zu vertreten, wenn es dem Kritiker darum geht, einen Angriff auf die von ihm vertretene Auffassung abzuwehren, den er aus seiner Sicht nach Tendenz und Aufmachung unangemessen oder anstößig empfinden konnte. (Vgl. BVerfGE 12/113 = NJW 61/819)."

127) Maunz, Staatsrecht,S.114;vgl.das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften,das auf Grund dieses besonderen Gesetzesvorbehalts ergangen ist (vom 9.Juni 1953); vgl.ferner v.Mangoldt-Klein, Anm.IX 3b zu Art. 5 S.251.

128) Maunz, a.a.O., S.114.

129) Maunz, a.a.O., S.114.

130) Verfassungsunmittelbare Vorbehaltsschranken sind solche,die ihre Wirkungskraft unmittelbar aus dem Grundgesetz herleiten;vgl.dazu v.Mangoldt-Klein,Vorbem. B XV 3 a, S.130.

schranken des Art.2 Abs.1 Halbs.2 GG - den "Rechten anderer", der "verfassungsmäßigen Ordnung" und dem "Sittengesetz".

Art.2 Abs.1 mit seiner "Formulierung des allgemeinen Begriffs der staatsbürgerlichen Freiheit"[131] ist rechtlich gesehen ein selbständiges Grundrecht.[132] Allerdings sei die feierliche Formulierung des Art. 2 Abs.1 der Anlaß gewesen, so hebt das BVerfG[133] hervor, es besonders im Lichte des Art. 1 GG zu sehen und daraus abzuleiten, daß er mit dazu bestimmt sei, das Menschenbild des Grundgesetzes zu prägen."Damit ist jedoch nichts anderes gesagt, als daß Art.1 GG in der Tat zu den tragenden Konstitutionsprinzipien gehört, die - wie alle Bestimmungen des Grundgesetzes - auch Art.2 Abs. 1 beherrschen."[134]

Die Notwendigkeit gewisser Einschränkungen auch derjenigen Freiheitsrechtsbestimmungen, die mit keinem besonderen Gesetzesvorbehalt versehen sind, wird, wie Klein[135] hervorhebt, allgemein nicht in Abrede gestellt. Die Unzulänglichkeiten der bisherigen Methode werden aber darin gesehen, daß versucht wird, "die notwendigen Einschränkungen der Freiheitsrechtsbestimmungen in unklarer Wort-, Begriffs- und Systembildung aus 'von jeher den Grundrechten als immanent oder inhärent gedachten Schranken' abzuleiten."[136] Diesem Übel ist dadurch beizukommen, daß - im Blick auf ein

---

131) Vgl. v.Mangoldt-Klein, Anm.III 4b zu Art.2,S.167.

132) BVerfGE 6/32 ff. (36).

133) BVerfGE 6/36.

134) BVerfGE 6/36.

135) a.a.O., Anm.IV zu Art.2, S.176 und 177.

136) So Klein, in v.Magoldt-Klein, Anm.IV zu Art. 2, S.177.

sinnvolles Grundrechtsschrankensystem - Art. 2 Abs.1 Halbs.2 "zu einem allgemeinen Gemeinschaftsvorbehalt von unmittelbar konstitutiver Wirkung"[137] zu entwickeln ist.[138]

Die übermäßige Strapazierung des Art.2 Abs.1 Halbs.2 könnte aber die Gefahr heraufbeschwören, daß die "Schranken-Systematik" des Grundgesetzes aus den Angeln gehoben würde. Auf der Suche nach einem Korrektiv ist deshalb die juristische Kategorie der Spezialität vorgeschlagen worden.[139] "Demgemäß sind die allgemeinen verfassungsunmittelbaren Vorbehaltsschranken der drei Komponenten des allgemeinen Gemeinschaftsvorbehalts als die allgemeineren Vorschriften erst subsidiär allen anderen, weil spezielleren Arten von 'Schranken' zu der Prüfung heranzuziehen, welchen Einschränkungen die Inanspruchnahme einer bestimmten Freiheitsrechtsbestimmung unterliegt."[140]

In der Literatur[141] wird zu diesem Verständnis von Art. 2 Abs.1 vorgebracht, Art.2 Abs.1 sei insoweit kein logischer Obersatz, "als er dazu zwänge, die einzelnen Teilfreiheiten ausnahmslos und unterschiedslos mit den gleichen Schranken zu versehen, die mit unmittelbarer Wirkung das eigenständige subjektive öffentliche Recht des Art.2 I relativieren."[142] Fehlende Gesetzesvorbehalte seien angesichts der sonstigen subtilen Regelung immer beredtes Schweigen zu-

---

137) Vgl. v.Mangoldt-Klein, Anm.IV zu Art.2, S.177.

138) Nach Klein, a.a.O. Anm.IV zu Art. 2, S.177, ist diese Lösung nicht deshalb entbehrlich, "weil die als notwendig erkannten Einschränkungen der Freiheitsrechtsbestimmungen ohne 'besonderen Gesetzesvorbehalt' aus deren Gewährleistungsschranken... abgeleitet werden können; vielmehr reichen auch diese Schranken nicht zur Begründung aller Fälle notwendiger Einschränkung von Freiheitsrechtsbestimmungen aus."

139) v.Mangoldt-Klein, Vorbem. B XV 3 a, S.130.

140) v.Mangoldt-Klein, Vorbem. B XV 3 a, S.130.

141) Vgl.z.B.Maunz-Dürig,Anm.II 2 b cc zu Art.2,Rdnr.8.

142) Maunz-Dürig, Anm.II 2 b cc zu Art.2, Rdnr.8.

gunsten einer positivrechtlich stärkstmöglichen Absicherung des betreffenden Freiheitsrechts, heißt es bei Maunz-Dürig.[143] "Dieses bewußt differenziert geregelte System der Beschränkungsmöglichkeiten darf nicht dadurch gleichgeschaltet werden, daß man das jeweilige positiv-rechtlich unbeschränkte oder eng umschriebene beschränkbare Grundrecht einfach mit denselben Schranken versieht, die unmittelbar dem eigenständigen subjektiven öffentlichen Recht des Art. 2 I hinzugefügt sind."[144]

Auf der anderen Seite verstehen Maunz-Dürig Art.2 Abs. 1 GG "neben seiner eigentlichen und wichtigen Bedeutung als subjektives Auffangrecht für unbenannte Freiheiten als das große Regulativ des objektiven Verfassungsrechts, das ... niemals die Extreme einer 'Bindung ohne Freiheit' oder einer 'Freiheit ohne Bindung' zuläßt."[145] Selbst bei jenen Teilfreiheitsrechten, die scheinbar jeglicher Bindungsmöglichkeit entbehrten (weil sie positiv-rechtlich unter keinem Gesetzesvorbehalt stünden), verhindere bereits Art.2 Abs.1 (in Verbindung mit Art.1 Abs.1) eine hemmungslose und willkürliche Grundrechtsausübung.[146] Von einer "unmittelbaren Übertragung der für das selbständige Auffangrecht des Art.2 I entwickelten Schrankentrias ... auf alle Grundrechte ist keine Rede. Aber für alle Grundrechte wirkt der 'Soweit'-Satz des Art.2 I mittelbar als 'Verfassungsvorbehalt' zur Interpretation immanenter Grundrechtsschranken."[147]

---

143) a.a.O., Anm. II 2 b cc zu Art.2 Rdnr. 8.

144) Maunz-Dürig, Anm.VIII 3 b bb zu Art.2, Rdnr.72.

145) Maunz-Dürig, Anm.VIII 3 b bb zu Art. 2, Rdnr.72.

146) Vgl.Maunz-Dürig, Anm.VIII 3 b bb zu Art.2,Rdnr.72.

147) Maunz-Dürig, Anm.VIII 3 b bb zu Art.2, Rdnr.72.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG[147a)] hat das Grundgesetz neben der allgemeinen Handlungsfreiheit, die Art. 2 Abs.1 gewährleistet, die Freiheit menschlicher Betätigung für bestimmte Lebensbereiche, die nach den geschichtlichen Erfahrungen dem Zugriff der öffentlichen Gewalt besonders ausgesetzt seien, durch besondere Grundrechtsbestimmungen geschützt; bei ihnen habe die Verfassung durch abgestufte Gesetzesvorbehalte abgegrenzt, in welchem Umfang in den jeweiligen Grundrechtsbereich eingegriffen werden könne.[148)] "Soweit nicht solche besonderen Lebensbereiche grundrechtlich geschützt sind, kann sich der Einzelne bei Eingriffen der öffentlichen Gewalt in seine Freiheit auf Art.2 Abs.I berufen. Hier bedurfte es eines Gesetzesvorbehaltes nicht, weil sich aus der Beschränkung der freien Entfaltung der Persönlichkeit durch die verfassungsmäßige Ordnung der Umfang staatlicher Eingriffsmöglichkeiten ohne weiters ergibt."[149)] Für eine Prüfung am Maßstab der allgemeinen Gewährleistung von Freiheit in Art.2 Abs.1 sei aber dann kein Raum mehr, wenn die zu prüfende einfache Gesetzesnorm einer speziellen Grundrechtsnorm zuwiderlaufe.[150)]

Nach der hier vertretenen Auffasung ist die Begründung unmittelbar wirkender Schranken in Art.2 Abs.1 Halbs.2 GG für die anderen Freiheitsrechtsverbürgungen im Interesse eines sinnvollen Zusammenspiels grundrechtlicher Begrenzungen erforderlich.[151)] Die Feststellung, die einzelnen Grundrechtsfreiheiten

---

147a) Vgl.BVerfGE 6/32 ff., 4/57, 10/58, 10/199,11/238.

148) BVerfGE 6/37.

149) BVerfGE 6/37.

150) BVerfGE 13/196; vgl.auch 4/57, 9/77, 9/88, 10/199, 11/238, 13/196.

151) Vgl. v.Mangoldt-Klein, Anm.IV zu Art.2,S.177.

könnten nicht "einfach" mit den Schranken des Art.2 Abs. 1 Halbs.2 versehen werden,[152] trägt nichts zur Lösung des Problems bei. Im übrigen sprechen Maunz-Dürig Art.2 Abs.1 Halbs.2 immerhin mittelbare Wirkung als "Verfassungsvorbehalt" für die Interpretation immanenter Grundrechtsschranken zu.[153] Wenn man sich schon hierzu bereitfindet, dann ist es konsequent, noch einen Schritt weiter zu gehen und die Schranken des Art.2 Abs.1 Halbs.2 mit unmittelbarer Wirkung auch für die Einzelfreiheitsrechte des Grundgesetzes auszustatten, da auf diese Weise den Mängeln der Begrenzungsversuche im Wege der Konstruktion immanenter oder inhärenter Schranken begegnet werden kann.[154]

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[155] wird nach der hier vertretenen Ansicht insofern Rechnung getragen, als auf die Schranken in Art.2 Abs.1 Halbs. 2 nur subsidiär einzugehen ist.[156]

1. Die "Rechte anderer"

Eine Verletzung der "Rechte anderer", worunter nur subjektive (öffentliche und private) Rechte im spezifischen Sinne[157] zu verstehen sind, könnte z.B. in Ausübung des Informationsrechts der Presse dann vorliegen, wenn ein Journalist gegen den Willen eines Telefonbesitzers dessen Fernsprecher benutzt. Man denke an eine Grubenkatastrophe in einem vom Staat betriebenen Unternehmen.[158] Ein Angehöriger einer

---

152) So Maunz-Dürig, Anm.VIII 3 b bbb zu Art.2, Rdnr.72.

153) a.a.O., Anm.VIII 3 b bb zu Art.2, Rdnr.72.

154) Vgl.v.Mangoldt-Klein, Anm.IV zu Art.2, S.177

155) z.B. BVerfGE 10/58.

156) v.Mangoldt-Klein, Vorbem. B XV 3 a, S.130.

157) Vgl.dazu v.Mangoldt-Klein,Anm.IV 1 a, zu Art.2,S.177.

158) Der Staat spielt hier deshalb eine Rolle, weil es nur ihm gegenüber einen Informationsanspruch der Presse gibt.

Zeitung wird von seiner Chefredaktion sofort zur Unglücksstätte entsandt, dort aber beispielsweise aus Sicherheitsgründen nicht auf das Gelände der betroffenen Mine gelassen. Um doch noch zu seinem Bericht zu kommen, versucht er nun durch telefonische Rückfrage bei der Zechenleitung den Unglückshergang zu erkunden und erzwingt außerhalb des Reviers bei einem Privatmann oder in einer Gastwirtschaft die Benutzung des Telefons.

Weitere Fälle der Verletzung von "Rechten anderer"[159] wären beispielsweise die Entwendung eines Stenogrammblocks oder von Schreibpapier durch einen Journalisten, der mit Hilfe fremden Eigentums eine behördliche Information schriftlich festhalten will.[160]

2. Die verfassungsmäßige Ordnung

Die zweite, in Art.2 Abs.1 Halbs.2 genannte Schranke ist die "verfassungsmäige Ordnung". Was unter diesem Begriff zu verstehen ist, ist umstritten. Während das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, daß die "verfassungsmäßige Ordnung" die "Gesamtheit der Normen" umfaßt, "die formell und materiell der Verfassung gemäß sind",[161] wird in der Rechtslehre[162] die Mei-

159) Vgl. die Beispiele für die Verletzung von Rechten anderer in Ausübung der Freiheiten des Art.5 Abs.1 bei v.Mangoldt-Klein, Anm.IX 2 a zu Art.5,S.250.

160) Vgl.dazu auch Scheer, Deutsches Presserecht, 1966, S.199,der die Pressevertreter vor Mißbrauch des ihnen von den Behörden entgegengebrachten Vertrauens warnt: "Mit den Behörden sollen die Pressevertreter eine vertrauensvolle, ehrliche und offene Zusammenarbeit pflegen. Zu mißbilligen ist es daher, wenn Journalisten in Behördenbüros in unbewachten Augenblicken auf Schreibtischen liegende Akten durchschmökern, in auf Aktenwagen des Boten liegende Akten eben mal Einsicht nehmen oder aus einer unbewacht stehenden Schreibmaschine einen Bericht herausziehen."

161) Vgl.BVerfGE 6/37 f.

162) v.Mangoldt-Klein,Anm.IV 2 a zu Art.2, S.182;vgl. auch Maunz-Dürig, Anm.III 3 c aa, Rdnr.18 zu Art.2.

nung vertreten, daß "verfassungsmäßige Ordnung" nur die elementaren Verfassungsgrundsätze und Grundentscheidungen des Verfassungsgesetzgebers sind.

Das Bundesverfassungsgericht geht bei der Bestimmung des Begriffs "verfassungsmäßige Ordnung" von folgendem aus:[163] "Die Auslegung hängt ... von der Funktion ab, die der Begriff innerhalb der jeweiligen Norm zu erfüllen hat."[164] Den Beweis dafür, daß der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung in den Grundgesetzartikeln 2 Abs.1 Halbs.2, 9 Abs.2, 20 Abs.3, 28 Abs.1 Satz 1 und Abs.2 sowie 98 Abs.2 im Gegensatz zu einer überwiegenden Ansicht zum Teil unterschiedliche Funktionen hat und mit Bezug auf verschiedene Adressaten verwendet wird, erbrachte v.Mangoldt-Klein.[165] "Die unterschiedlichen Funktionen des Begriffs der verfassungsmäßigen Ordnung sind die Forderung, diese Ordnung zu beachten, und damit auch die Bindung der in den einzelnen Artikeln angesprochenen Betätigungen an die 'Schranke' der verfassungsmäßigen Ordnung in Art.2 Abs.1 Halbs.2, 9 Abs.2, 20 Abs.3 und 98 Abs.2 einerseits, die Bestimmung der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder durch gewisse Grundsätze des Grundgesetzes in Art. 28 Abs.1 Satz 1 und Abs.3 andererseits."[166] Der Bezug auf verschiedenartige Adressaten liege in dem Sich-Wenden des Begriffs der verfassungsmäßigen Ordnung an grundrechtsausübende Staatsbürger in Art.2 Abs.1 Halbs.2 und Art. 9 Abs.2, an die Gesetzgebung in Art.20 Abs.3, an die Person der Organwalter des Staatsorgans Richter (Gerichte) in Art. 98 Abs.2 einerseits, der andererseits kein Sich-Wenden, sondern die nur objektive Be-

---

163) BVerfGE 6/38; Leibholz/Rinck, Grundgesetz-Komm., II A Anm. 5 zu Art.2.

164) BVerfGE 6/38; Leibholz/Rinck, IIA 5, Anm.5 zu Art.2.

165) a.a.O., Anm.IV 2 b zu Art.2, S.182 und 183. Vgl. auch Maunz-Dürig, Anm.III 3 a cc, Rdnr.17, Fußn.2: "Den entscheidenden Gesichtspunkt gegen eine einheitliche Begriffsbestimmung an allen sechs Stellen des Grundgesetzes lieferte v.Mangoldt-Klein, S.182 f., in dem er auf die verschiedenartigen Adressaten der Beobachtungspflicht abstellte."

166) Vgl. v.Mangoldt-Klein Anm.IV 2 b zu Art.2, S.182.

stimmung in Art.28 Abs. 1 Satz 1 und des Abs.3 gegenüberstehe.[167]

Wenn man davon ausgeht, "daß die Verletzung der verfassungsmäßigen Ordnung durch einen grundrechtsausübenden Staatsbürger gar nicht gegen das Grundgesetz ... verstoßen" kann,[169] dann läßt sich die"verfassungsmäßige Ordnung" im Sinne des Art.2 Abs.1 Halbs.2 GG nur so erklären, daß es hier um unzulässige Grundrechtsausübung in den Fällen geht, "in denen der Staatsbürger sie benutzt, um elementare Verfassungsgrundsätze und Grundentscheidungen des Verfassungsgesetzgebers anzugreifen und zu beseitigen, in denen er also darauf ausgeht, diese Grundsätze und Grundentscheidungen zu bekämpfen."[170] Wollte man den Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung über diesen Umfang hinaus ausdehnen, würde man, worauf v.Mangoldt-Klein[171] hinweist, Verbote für den Staatsbürger schaffen, die insofern sinnlos wären, als er das ihm Untersagte gar nicht tun könnte.

Im übrigen läßt sich gegen die Meinung des Bundesverfassungsgerichts auch mit der Überlegung argumentieren, daß die Ansicht des Gerichts "die beiden Rechtsgüter des 'Soweit'-Satzes, die den Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung einrahmen, zur Überflüssigkeit und damit zur Sinnlosigkeit" verdamme.[172] Auch deren Schutz und deren Realisierung ist, wie Maunz-Dürig[173] hervorheben, "ja nur innerhalb und auf Grund der 'allgemeinen Rechtsordnung' denkbar, 'die die materiellen und formellen Normen zu beachten hat', also eine verfassungsmäßige Rechtsordnung sein muß,

---

167) v.Mangoldt-Klein,Anm.IV 2 b zu Art.2,S.182 und 183.
168) v.Mangoldt-Klein,Anm.IV 2 b zu Art.2,S.183.
169) Vgl.v.Mangoldt-Klein,Anm.IV 2 b zu Art.2,S.183.
170) So v.Mangoldt-Klein,Anm.IV 2 b zu Art.2,S.183.
171) a.a.O.,Anm.IV 2 b zu Art.2, S.183 unten.
172) Vgl.Maunz-Dürig,Anm.III 3 c aa zu Art.2,Rdnr.18.
173) a.a.O.,Anm.III 3 c aa zu Art.2, Rdnr.18.

und umgekehrt ergäbe sich ihr Schutz aus der allgemeinen Rechtsordnung. Folglich muß doch wohl das Adjektiv 'verfassungsmäßig' im Begriff der 'verfassungsmäßigen Ordnung' einen spezifischen Teil unserer Rechtsordnung meinen."[174]

Die Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung in Art.2 Abs.1 Halbs.2 könnte sich im Falle der Pressefreiheit des Art. 5 Abs.1 Satz 2 GG und des aus ihr abgeleiteten Informationsanspruchs beispielsweise dann realisieren, wenn die Gefahr bestünde, daß Auskünfte dazu verwendet werden könnten, etwa die Rechtsidee oder das rechtsstaatliche Prinzip als fundamentale Bestandteile der verfassungsmäßigen Ordnung zu bekämpfen.[175]

3. Das "Sittengesetz"

Auch das "Sittengesetz" als dritte verfassungsunmittelbare Vorbehaltsschranke des Art.2 GG darf durch die Ausübung der Pressefreiheit nicht verletzt werden. Unter Sittengesetz ist zu verstehen die Summe derjenigen sittlichen Normen, die Allgemeingut der abendländischen Kultur sind.[176] Dazu gehören beispielsweise vor allem die Zehn Gebote.[177] Verletzungen des Sittengesetzes können

---

174) Maunz-Dürig, Anm.III 3 c aa zu Art.2, Rdnr. 18. Vgl. zu der ganzen Problematik auch Ridder, "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, die Grundrechte, Bd.2, S.285/286.

175) Vgl.auch v.Mangoldt-Klein,Anm.IX 2 b zu Art.5,S.250 mit Hinweis auf Ridder, "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte,Bd.2,S.285/286.

176) Peters "Die freie Entfaltung der Persönlichkeit als Verfassungsziel" in Laun-Festschrift 1953,S.677; v. Mangoldt-Klein,Anm.IV 3 zu Art.2,S. 185; Maunz-Dürig, Art. 2 Abs,1, III 2, Rdnr. 16: "Das in dem schweren Ausdruck 'Sittengesetz' liegende Pathos des Grundgesetzes ist auf die ethische Normallinie zurückzuschrauben, die etwa bei den altbewährten und praktischen Rechtsbegriffen 'gute Sitten', 'Treu und Glauben' verläuft."

177) v.Mangoldt-Klein,Anm.IV 3 zu Art.2, S.185.

einer Presse angelastet werden, die in einer Art und Weise gegen Ehe und Familie polemisiert, die auf deren Ersatz durch die "freie Liebe" hinausläuft.

Zutreffend ist von Ridder[178] bemerkt worden, daß ein Verstoß gegen das "Sittengesetz" nicht schon dann gegeben sei, wenn kritisch zu einzelnen bestehenden Sittengesetzen Stellung genommen werde. "Der moderne Staat, der Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährleistet und dessen diesseitig gerichtete Daseinsversorgung sich nicht auf das Seelenheil seiner Bürger und auf ihr moralisches Wohlbefinden erstreckt, muß auch nach Maßgabe des Art.1 Abs. 1 GG gerade die Freiheit des sittlichen Urteils zuoberst respektieren. Eine Ausnahme kann er nur hinsichtlich gewisser zentralster Grundwerte machen, deren Mißachtung die in ihm verbundene Gemeinschaft auflösen würde..."[179]

178) "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd.2, S.284/285; vgl. auch v. Mangoldt-Klein, Anm.IX 2 c zu Art. 5, S.250.

179) Ridder, a.a.O., S.284/285; ein wirklicher Verstoß gegen das Sittengesetz gefährdet regelmäßig auch die öffentliche Ordnung.

J DIE DURCHSETZBARKEIT DES INFORMATIONSANSPRUCHS

Der Wert eines jeden Rechts, seine praktische Bedeutung, ergibt sich für den Inhaber erst aus der Möglichkeit, es durchzusetzen. Zur Verwirklichung seines Anspruchs muß der Berechtigte die Gerichte bemühen. Wenn der Informationsanspruch nicht jede Bedeutung für die Presse verlieren soll, ist auch für dieses Auskunftsrecht davon auszugehen, daß es gerichtlich durchsetzbar ist.

Vor der Prüfung der Voraussetzungen, unter denen der Informationsanspruch im Klageweg verwirklicht werden kann, soll zu den in jüngster Zeit von Sarstedt und Kohlhaas erhobenen Bedenken[1] gegen die gerichtliche Erzwingbarkeit des Auskunftsrechts Stellung genommen werden. Insbesondere Willms[2] hat sich skeptisch zu dem "Novum eines klagbaren Anspruchs auf Information" geäußert, vor das seiner Ansicht nach ein Fragezeichen gesetzt werden muß. Die Gerichtsbarkeit hat nach Willms "wahrscheinlich keinen Grund, über den Zuwachs zusätzlicher Aufgaben glücklich zu sein", da es seit Jahr und Tag ihr mißliches Geschick sei, daß man von der Notwendigkeit ihrer Entlastung spreche, während man ihr gleichzeitig neue Aufgaben aufbürde.[3]

Ein weiteres Argument gegen die gerichtliche Durchsetzbarkeit des Informationsanspruchs meint Willms aus dem Aufgabenbereich der Presse in der Demokratie beziehen zu können.[4] So wie die Luft für den Menschen unentbehrlich sei zur physischen Existenz, so lebensnotwendig sei die durch die Presse vermittelte

---

1) Vgl.JZ 1965/35 ff.(S.36),wo in diesem Zusammenhang Sarstedt und Kohlhaas zitiert werden. Vgl. vor allem aber Willms in ArchPR Nr.63/1965,S.511 ff.(S.512).

2) a.a.O., S.512.

3) a.a.O., S.512.

4) a.a.O., S.512.

Information des Bürgers und des Volkes für die freiheitliche Demokratie. "Und nun soll dieses elementare politische Zusammenspiel und Ineinandergreifen öffentlicher Meinungsbildung, das so wie das Atmen beim Menschen gleichsam eine biologische Prämisse der freiheitlichen Demokratie ist", in die Bahnen eines bestimmten gerichtlichen Prozesses eingespannt werden.[5] Dieses, seiner Ansicht nach merkwürdige Bild, das hier vermittelt werde, veranlaßt Willms zu der Feststellung: "Wahrlich kein Wunder, daß man sich so etwas Kurioses noch nirgendwo anders ausgedacht hat und in keiner der großen alten Demokratie kennt."[6]

Außerdem zwingt die "Justifizierung" des Informationsanspruchs nach Willms zu einer scharfen Unterscheidung zwischen gebotener und unzulässiger Auskunft, was zur Folge habe, daß "keine graue Zwischenzone" übrig bleibe, in der ab und zu gegeben werden könne.[7] Aus der Tatsache, daß der Informationsanspruch allen Pressevertretern, also auch dem eines unseriösen Organs, zustehe, "bestimmt sich nach dem denkbar niedrigsten Niveau auch der Maßstab für das, was allgemein an Information verantwortet werden kann."[8]

Willms' Zweifel an der gerichtlichen Durchsetzbarkeit des Informationsanspruchs können nicht überzeugen. Abgesehen davon, daß man die Auskunftsregelungen der jüngsten Landespressegesetze nicht als ein "Novum" bezeichnen kann,[9] läßt sich die Versagung des gerichtlichen Rechtsschutzes für die Informationsansprüche

---

5) Vgl. Willms, a.a.O., S. 512.

6) a.a.O., S.512.

7) a.a.O., S.512.

8) a.a.O. S.512.

9) Die Erkenntnis, daß die Presse zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben das Recht haben muß, von den Behörden Informationen zu verlangen, hat sich bereits in den aus dem Jahre 1949 stammenden Pressegesetzen Bayerns und Hessen durch die ausdrückliche Aufnahme des Informationsanspruchs niedergeschlagen.

nicht mit der Überlastung der Gerichte rechtfertigen. Jeder neue Anspruch, den der Gesetzgeber normiert, bedeutet "zusätzliche" Arbeit für die Gerichte. Aber sollte aus diesem Grund ein Recht nicht erzwingbar sein, dessen Begründung als notwendige Folge aus einer Wertentscheidung der Verfassung abzuleiten ist? Wollte man diese Frage bejahen, so wäre die Legislative längst als die erste Gewalt im Staate nicht mehr existent.

Auch aus der öffentlichen Aufgabe der Presse, der Unterrichtung des Staatsbürgers über politische Sachverhalte und der Mitwirkung an der Bildung der öffentlichen Meinung kann nicht unter Hinweis auf die Einspannung in die Bahnen eines Gerichtsprozesses gegen die Erzwingbarkeit des Anspruchs argumentiert werden. Die Alternative - nämlich die Nichterforderlichkeit des Rechtsschutzes -, die Willms Ansicht offen ließe, würde dieses "elementare politische Zusammenspiel", das "Ineinandergreifen öffentlicher Meinungsbildung",[10] in wesentlich engere Bahnen - wenn nicht sogar auf ein totes Gleis - lenken, als es die eines Gerichtsprozesses sind. Die fehlende Aussicht auf die Verwirklichung des Auskunftsrechts in einem gerichtlichen Verfahren könnte von den Behörden als Freibrief dafür aufgefaßt werden, Informationen an die Presse mehr oder weniger nach Gutdünken zu erteilen. Daß ein derartiges Verhalten nicht geeignet wäre, das elementare politische Zusammenspiel zu beleben, hat die Praxis der Behörden in einem gewissen Maße gezeigt.[11]

Daß sich andere Länder so etwas "Kurioses" wie den Informationsanspruch nicht ausgedacht haben, trifft

---

10) Vgl. Willms, a.a.O., S.512.

11) Dazu Reschke, "Die Beziehungen zwischen Presse und Behörden" in DÖV 1950/365 ff.; vgl.auch Hämmerlein in DÖV 1964/ 119 ff. und Staudt in DÖV 1964/126 ff.

nicht ganz zu.[12] Außerdem übersieht Willms, daß andere Staaten auf andere Weise eine zufriedenstellende Lösung gefunden haben.[13] Auch der Hinweis darauf, daß die "graue Zone" mit der Möglichkeit des Ab- und Zugebens durch die Normierung eines klagbaren Informationsanspruchs wegfalle, läßt die Notwendigkeit, von der Begründung eines Auskunftsrechts abzusehen, nicht erkennen. Es ist zwar richtig, daß das Vorhandensein einer "grauen Zone" die Erteilung von Auskünften begünstigen kann, die bei einer klaren Regelung nicht gegeben würden. Aber genau so möglich ist es, daß Informationen spärlicher fließen können, weil es eine "graue" Zone gibt, in der festumrissene Gesetzesvorschriften fehlen. Die Folge wäre, daß die Presse niemals auf Informationen bestehen und ihre Erteilung im Gerichtswege erzwingen könnte, weil es kein klar umrissenes, einklagbares Auskunftsrecht gäbe.

Schließlich ist auch der Hinweis von Willms auf das unterschiedliche Niveau der einzelnen Presseorgane nicht geeignet, die Begründetheit seiner Zweifel darzutun. Daß es einen Unterschied zwischen seriöser und nichtseriöser, zwischen zuverlässiger und nichtzuverlässiger Presse nicht geben darf - jedenfalls was die Pflicht der Behörden zur Auskunftserteilung betrifft -, ergibt sich aus dem Wesen einer freiheitlichen Demo-

---

12) So gewährt beispielsweise auch das jugoslawische Recht der Presse einen Informationsanspruch.

13) z.B. Schweden, wo das Prinzip der Öffentlichkeit der Akten gilt; vgl.dazu Düwel, "Das Amtsgeheimnis", S.113 mit weiteren Nachweisen; siehe auch Gross, ArchPR Nr.63/1965, S.515 ff. (515): "Ob es in anderen Ländern Regelungen gibt, die einen klagbaren Informationsanspruch der Presse anerkennen, scheint ziemlich gleichgültig; kann doch bei den dortigen Verhältnissen zwischen Staat und Presse eine solche Regelung völlig überflüssig sein."

kratie, die auch das Äußern unqualifizierter Meinungen gestatten muß.[14] Dieser, im Grundgesetz zum Ausdruck gekommene Gedanke kann nicht wegargumentiert werden.[15]

I. Rechtsweg und Klageart

Bei der Frage nach dem richtigen Rechtsweg, der für die Durchsetzung des Informationsanspruchs gegeben ist, sind die §§ 13 GVG und 40 VwGO ins Auge zu fassen. § 13 GVG eröffnet den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten für alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen, soweit nicht andere Rechtswege in Betracht kommen. Nach § 40 Abs.1 Satz 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, allerdings mit der Einschränkung, daß die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.

Die nähere Bestimmung des Begriffs "öffentlich-rechtliche Streitigkeit" wird üblicherweise dadurch vorgenommen, daß sie in Gegensatz zu der privatrechtlichen (bürgerlichen) gestellt wird.[16] Dieser Gegensatz wird im Unterschied zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht gesehen.[17] Zum öffentlichen Recht gehören diejenigen Rechtsnormen, die die Rechtsverhältnisse des Staates und anderer Träger öffentlicher

---

14) Vgl.Arndt in NJW 1963/193 ff.;Smend in VVDStRL,Heft 4, 1928, S.71.

15) Vgl. unter i I 2, S.172-181.

16) Vgl. z.B. Schunck-De Clerck, Verwaltungsgerichtsordnung, Komm., § 40,Erl.1 b, S.148; Redeker-von Oertzen,Verwaltungsgerichtsordnung,Komm.,§ 40 B II, Rdz.5 ff., S.96.

17) Schunck-De Clerck, § 40 1 b, S. 148.

Gewalt und die Beziehungen zwischen diesen und den Bürgern regeln.[18] Da der Informationsanspruch der Presse aus Art.5 Abs.1 Satz 2 GG abgeleitet ist - einer Rechtsnorm also, die die Beziehungen Staat - Bürger regelt - wäre die gerichtliche Auseinandersetzung um ihn eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit und damit im Verwaltungsrechtsweg auszutragen, wenn es sich nicht um eine "verfassungsrechtliche Streitigkeit" im Sinne des § 40 Abs.1 Satz 1 Vw GO handelte, der Streitgkeiten dieser Art vom Verwaltungsrechtsweg ausschließt. Indes macht allein die Tatsache, daß Sitz der Rechtsmaterie, um die es sich handelt, das Verfassungsrecht ist, die Streitigkeit noch nicht zu einer solchen verfassungsrechtlicher Art. Denn zu den verfassungsrechtlichen Streitigkeiten, wie sie in § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO erwähnt sind, gehören einmal diejenigen Streitigkeiten, die dem Bundesverfassungsgericht und den Verfassungsgerichten der Länder übertragen sind.[19] Zum anderen ist erforderlich, daß es sich bei den Streitparteien um Organe, Organisationen, Stellen oder Personen handelt, die am Verfassungsleben beteiligt sind, und daß es um einen Streit geht, der diese Teilnahme betrifft.[20] Die Auseinandersetzung um den Informationsanspruch der Presse gehört somit nicht zu den verfassungsrechtlichen, wohl aber zu den öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten im Sinne des § 40 Abs.1 Satz 1 VwGO, das Auskunftsrecht ist daher im Verwaltungsrechtsweg zu verfolgen.

Als Klageart, die für die Geltendmachung des Auskunftsrechts in Betracht kommt, ist an die Verpflichtungsklage des § 42 Abs.1 VwGO[21] oder die sonstige Leistungs-

---

18) Wolff, Verwaltungsrecht I, § 22, S.91 ff., insbes. S.93; Schunck-De Clerck, § 40 1 b, S.148.
19) Vgl. Schunck-De Clerck, a.a.O., § 40 2 a aa, S.150.
20) BVerfGE 1/152; Schunck-De Clerck, a.a.O., § 40 2 a aa, S.151.
21) Die Verpflichtungsklage des § 40 Abs.1 Satz 1 VwGO gehört zur Kategorie der Leistungsklage, vgl. dazu Eyermann-Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, Komm., 4. Aufl., 1965, § 42 I 3, Rdz.4, S.174.

klage[22] zu denken. Mit der Verpflichtungsklage kann der Erlaß eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsaktes begehrt werden, die allgemeine (sonstige) Leistungsklage ist auf ein Handeln oder Unterlassen der Behörde im weitesten Sinne gerichtet.[23]

1. Die Verpflichtungsklage

Die Verpflichtungsklage des § 42 Abs.1 Satz 1 VwGO setzt behördliches Handeln in Form eines Verwaltungsaktes voraus. Die Verwaltungsgerichtsordnung selbst definiert den Begriff des Verwaltungsaktes nicht. In der einschlägigen Literatur[24] wird vor allem die Begriffsbestimmung hervorgehoben, die in § 27 des Musterentwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes[25] enthalten ist: "Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist."[26]

Der Versuch, die Erteilung einer Auskunft seitens einer Behörde dieser Definition zu subsumieren, scheitert jedoch zumindest daran, daß die Auskunftserteilung noch nicht einmal eine Willenshandlung der Verwaltung ist. Es handelt sich lediglich um die Kund-

---

22) Die sonstige Leistungsklage selbst ist in der VwGO zwar nicht ausdrücklich geregelt, diese Klageart wird aber in mehreren Vorschriften der VwGO erwähnt, wie in § 43 Abs.2 § 111, § 113 Abs.3 und § 169 Abs.2; vgl.z.B.Redeker-von Oertzen,a.a.O.,§ 42 Teil I, 6. Abschnitt E,Rdz.96 ff.,S.163.

23) Schunck-De Clerck,aaO.,§ 42 Erl.1,Anm.2.S.204.

24) Vgl.z.B.Schunck-De Clerck,§ 42 Erl.2 a aa,S.204; Redeker-von Oertzen,§ 42 C I Rdz.22,S.128.

25) abgedr.bei Schunck-De Clerck,§ 42 Erl.2 a aa,S.204.

26) Vgl. auch die Begriffsbestimmung bei Wolff,Verwaltungsrecht I, § 46 I, S.297:Der Verwaltungsakt läßt sich definieren als "jede von einem Subjekt öffentlicher Verwaltung auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts getroffene Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalles, durch welche eine oder mehrere Personen unmittelbar betroffen oder Sachen rechtlich qualifiziert oder zugeordnet werden."

gabe von Wissen, um Verwaltungshandeln auf tatsächlichem Gebiet.[27] Im übrigen ist die Erteilung der Auskunft nicht darauf gerichtet, unmittelbare Rechtswirkung zu erzeugen. In der ganzen Anlage läßt sich die Vermittlung des Wissens einer Behörde an ein Presseunternehmen nicht den Voraussetzungen unterordnen, wie sie für einen Verwaltungsakt aufgestellt sind.

Um den Informationsanspruch der Presse doch im Wege der Verpflichtungsklage geltend machen zu können, dehnt eine Mindermeinung[28] den Begriff des Verwaltungsaktes so weit aus, daß ihm auch tatsächliche Verwaltungshandlungen untergeordnet werden können. Zur Stützung der Theorie vom weiten Begriff des Verwaltungsaktes wird auch auf die Systematik der Verwaltungsgerichtsordnung verwiesen, die erkennen lasse, daß alle, einem Über-/Unterordnungsverhältnis entspringenden Streitigkeiten mit der Anfechtungs -oder Verpflichtungsklage ausgetragen werden sollten.[29] Schließlich wird - nach einer kritischen Stellungnahme zu den Bemühungen, zwischen Anfechtungsklage und Verpflichtungsklage einerseits und "anderen Streitigkeiten des öffentlichen Rechts" andererseits zu unterscheiden[30] - gefolgert, daß Verwaltungsakte im Sinne der VwGO alle hoheitlichen Amtshandlungen seien, die den Verwaltungsgerichten zur Nachprüfung auf ihre Rechtmäßigkeit unterbreitet werden könnten.[31]

Nach der hier vertretenen Auffassung ist eine derartige Ausdehnung des Begriffs "Verwaltungsakt" schon deshalb

---

27) Vgl.z.B. Redeker -von Oertzen,§ 42 V,Rdz.60,Stichwort"Auskunft", mit Hinweis auf das OVG Münster in OVGE 13/167.
28) Vgl.Löffler,"Presserecht",Bd.2,1968,§ 4 LPG IX Rdz.67, S.96 mit Hinweis auf Eyermann-Fröhler,a.a.O.,§ 42 III 1 a aa, Rdz.13.S.179;vgl.auch Gross in ArchPR Nr.62/1965, S.492.
29) Eyermann-Fröhler,a.a.O.,§ 42 III 1 a aa,Rdz.14,S.179.
30) Vgl.Eyermann-Fröhler,a.a.O.,§ 42 III 1 a aa.Rdz.14, S.180.
31) Eyermann-Fröhler,a.a.O.,§ 42 III 1 a aa,Rdz.17, S.181 und 182.

nicht gerechtfertigt, weil der umfassende Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten auch dann verwirklicht werden kann, wenn dem Verwaltungsakt nicht ein zu weiter Rahmen gegeben wird, und zwar mittels der "sonstigen" (allgemeinen) Leistungsklage.[32] Außerdem hat der Gesetzgeber gerade für den Fall der gerichtlichen Auseinandersetzung um Verwaltungsakte (im herkömmlichen Sinn) besondere Klagearten mit besonderen Sachurteilsvoraussetzungen aufgestellt, worauf Wolff[33] zu Recht hinweist. Der Meinung, daß der Begriff des Verwaltungsaktes ausgeweitet werden müsse, damit auch tatsächliches Verwaltungshandeln im Wege der Verpflichtungsklage angegriffen werden könne, wird deshalb hier nicht gefolgt.

2. Die "sonstige" (allgemeine) Leistungsklage

Als der richtige Weg, die Durchsetzung des Informationsanspruchs der Presse im Klageweg zu verfolgen, erscheint deshalb die "sonstige" (allgemeine) Leistungsklage.[34] Von dieser Klagemöglichkeit ist immer dann Gebrauch zu machen, wenn das beanstandete Verwaltungshandeln sich nicht als Verwaltungsakt darstellt.[35] Aus dieser Tatsache ergeben sich erhebliche Abweichungen von der Anfechtungs- oder der Verpflichtungsklage: so sind beispielsweise unanwendbar die "Besonderen Vorschriften für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen" (§§ 68 bis 80 VwGO). Das bedeutet, daß es weder ein Vorverfahren - wie es in den §§ 68 ff. VwGO für Anfechtungsklage und Verpflichtungsklage geregelt ist - noch eine Klagefrist (§ 74 VwGO) gibt. In Ermangelung besonders zu beachtender

---

32) Vgl.Schunck-De Clerck,a.a.O., § 42 Erl.4 a,S.236; Wolff,Verwaltungsrecht I, § 46,S.295.
33) a.a.O., § 46,S.296.
34) Vgl.z.B.Schunck-De Clerck,a.a.O.,§ 42 Erl. 4 a, S.236; Redeker-von Oertzen,a.a.O.,§ 42 A III Rdz. 6, S.121 und E Rdz.96 ff.,S.163.
35) Wolff, a.a.O.,§ 46,S.295 und 296; Redeker-von Oertzen, a.a.O.,§ 42 A III Rdz.6,S.121 und E,Rdz. 96 ff.,S.163; ferner Schunck-De Clerck,a.a.O.,§ 42 Erl.4 a,S.236.

prozessualer Bestimmungen wird das Verfahren daher nach den allgemeinen Vorschriften der VwGO abgewickelt.

3. Durchsetzung des Informationsanspruchs bei fiskalischer Betätigung des Staates

Auch für den Fall fiskalischer Betätigung des Staates ist der Informationsanspruch im Wege der "sonstigen" Leistungsklage zu verfolgen, da durch diese Klageart der umfassende Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten für alle "öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten" im Sinne des § 40 VwGO verwirklicht wird.[36] Daß es sich bei der gerichtlichen Geltendmachung des aus Art.5 Abs.1 Satz 2 GG abgeleiteten Informationsrechts der Presse um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit handelt, wurde bereits dargelegt.[37] Der im Verfassungsrecht wurzelnde Auskunftsanspruch der Presse eröffnet deshalb auch im Falle fiskalischer Betätigung des Staates den Rechtsweg vor den Verwaltungsgerichten, wo er in der Form der "sonstigen" Leistungsklage durchgesetzt werden kann.

II. Einstweilige Anordnung und Schnellverfahren

Die auf Aktualität angewiesene Presse,deren Schnelligkeit - besonders, wenn es sich um die Tagespresse handelt - beim Erlangen von Auskünften über Aufmachung, über das richtige Setzen der Akzente in der Wichtigkeit der Nachrichten und schließlich auch über das Ansehen

---

36) Vgl.Schunck-De Clerck, a.a.O.,§ 42,Erl.4 a,S.236.

37) Vgl.S.213 und 214,dort allerdings nur für den Fall nichtfiskalischer Tätigkeit,Das gleiche hat aber auch für den Fall fiskalischer Betätigung zu gelten, da Sitz der Rechtsmaterie für den Informationsanspruch Art.5 Abs.1 Satz 2 GG, also das Verfassungsrecht, ist.

eines Blattes entscheidet, kann nun aber unter einem Gerichtsverfahren leiden, das sich in die Länge zieht. Wenn eine begehrte, aber nicht erteilte Auskunft nicht baldigst verfügbar ist, kann und wird sie - möglicherweise schon am darauffolgenden Tag - an Bedeutung verlieren oder gar wertlos sein.

Dabei brauchen bei der Verfolgung des Informationsanspruchs im Wege der "sonstigen" Leistungsklage noch nicht einmal solche Verzögerungen zu entstehen, wie sie bei der Geltendmachung im Wege der Verpflichtungsklage (bei Annahme eines weiten Begriffs des Verwaltungsakts) durch das dort erforderliche Vorverfahren bedingt sind. Gleichwohl läßt sich das Interesse der Presse an einer möglichst schnellen Entscheidung nicht leugnen. Wenn Willms[38] davon spricht, daß ein Auskunftsprozeß, der "nach Jahr und Tag zum Erfolg führt, dem von der Aktualität des Augenblicks bestimmten Bedürfnis der Presse nach einer bestimmten Auskunft niemals genügen kann", so darf ihm entgegengehalten werden, daß mit einem extremen Beispiel in den seltensten Fällen ein zutreffender Beweis geführt werden kann. Dennoch ist die Äußerung Willms' im Kern nicht so verfehlt, als daß sie zur Kennzeichnung der Situation herangezogen werden könnte.

In jüngster Zeit sind deshalb Stimmen laut geworden, die, in der Absicht, diesem Zustand abzuhelfen, die Einführung eines Schnellverfahrens vorgeschlagen haben.[39]

---

38) ArchPR Nr.63/1965, S.512.

39) Z.B. Sarstedt und Kohlhaas auf der 16.Arbeitstagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit (30.bis 31.Okt.1964 in Nürnberg) in JZ 1965/35 ff. (S.36); ferner Gross, ArchPR Nr.62/1965, S.294/493; a.a.O. Willms in ArchPR Nr.63/1965, S.512. Nach seiner Ansicht müßte auch in einem solchen Verfahren das notwendige Hin und Her um das rechtliche Gehör regelmäßig dazu führen, daß der Gegenstand der Auskunft sich am Ende nicht mehr verkaufen ließe. Prozesse solcher Art haben nach Willms in ihrem Hauptpunkt nie einen Erfolg, sondern erschöpfen sich in Nebenwirkungen, "möglicherweise in dem Lärm, der sich um sie herum entfachen läßt."

Der Versuch von Gross,[40] dieses Ziel mit dem Erlaß einer einstweiligen Anordnung oder einstweiligen Verfügung durch ein Gericht zu erreichen, wird sich nicht verwirklichen lassen.[41] Mögen auch die in der Vorschrift des § 123 VwGO geforderten Voraussetzungen für den Erlaß einer einstweiligen Anordnung für den Informationsanspruch erfüllt sein,[42] der mit der Bestimmung verfolgte Zweck, einen späteren Hauptprozeß nicht durch die Vorwegnahme der Entscheidung überflüssig zu machen, würde vereitelt werden.

Im selben Sinne haben Gerichte [43] entschieden, daß die einstweilige Anordnung nicht einer vorläufigen Verurteilung in der Sache gleichkommen dürfe. Von diesem Grundsatz gibt es indes Ausnahmen.[44] Nach Entscheidungen des OVG Lüneburg[45], des VGH München[46] und des OVG Koblenz[47] ist eine Vorwegnahme der in der Hauptsache begehrten Entscheidung durch die einstweilige Anordnung als "besondere Ausnahme" dann zulässig, wenn anders ein wirksamer vorläufiger Rechtsschutz schlechthin unmöglich ist.[48] Die mit dem Informationsanspruch

---

40) ArchPR Nr.62/1965, S.493.

41) Gegen eine einstweilige Anordnung wegen der damit verbundenen Vorwegnahme des Hauptprozesses auch Löffler NJW 1964/2277 ff. (2280) und Rebmann-Ott-Storz, a.a.O., S.63.

42) Vgl. dazu Schunck-De Clerck, a.a.O., § 123 Erl.3 d, S.530:"Hauptanwendungsbereich der Einstweiligen Anordnung ist die mögliche allgemeine Leistungsklage..."

43) Vgl.z.B.OVG Münster in VerwRspr.Bd.11, N3.51, S.232 ff.; Hessischer VGH in VerwRspr. Bd.11, Nr.208, S.876 ff.

44) Vgl.Schunck-De Clerck, a.a.O.,§ 123 Erl.3 a, S.529.

45) DÖV 1962/910.

46) NJW 1966/751.

47) DÖV 1963/521.

48) Vgl.dazu Schunck-De Clerck, a.a.O.,§ 123 Erl.3 a, S.529.

begehrte Auskunft, die im Wege der einstweiligen Anordnung verlangt wird, würde aber - wennn sie überhaupt einen Sinn haben soll - stets das Ergebnis einer möglichen späteren Leistungsklage vorwegnehmen. Das liegt in der Natur des pressemäßigen Auskunftsbegehrens, das immer nur auf die Erteilung einer Information gerichtet sein kann. Da in diesen Fällen die "besondere Ausnahme" der Vorwegnahme der in der Hauptsache beantragten Entscheidung zur Regel werden müßte, kann von der einstweiligen Anordnung nicht Gebrauch gemacht werden. Die Entscheidung in der Hauptsache wäre damit "irreparabel" vorweggenommen.[49)]

Als Ausweg aus dieser unbefriedigenden Situation bleibt - wie es in der Praxis bereits gefordert worden ist[50)] - die vom Gesetzgeber zu verwirklichende Möglichkeit, ein Kurzverfahren[50a)] etwa vor den höchsten Verwaltungsgerichten der jeweiligen Bundesländer - also einem Oberverwaltungsgericht oder einem Verwaltungsgerichtshof[51)] - einzuführen, der als einzige Instanz endgültig über den Fall entscheiden müßte. Aber auch diese Lösung wäre wegen der damit verbundenen Beschränkung des Instanzenweges nicht unbedenklich.

---

49) Vgl. dazu Schunck-De Clerck, a.a.O., § 123 Erl. 3 a, S. 529, mit weiteren Nachweisen.

50) So Kohlhaas, JZ 1964/35 ff.(S.36) und Gross ArchPR. Nr. 62/1965 (S.493), der neben der einstweiligen Anordnung auch diese Möglichkeit erwähnt.

50a) Vgl. S. 219 zu und in Anm. 39.

51) Nach § 184 VwGO können die Bundesländer bestimmen, daß das "Oberverwaltungsgericht" die bisherige Bezeichnung "Verwaltungsgerichtshof" weiterführt - eine Ermächtigung, von der bisher Baden-Württemberg, Bayern und Hessen Gebrauch gemacht haben.

L e b e n s l a u f

Ich wurde am 31. Dezember 1932 als Sohn des Kupferschmieds Hermann Staggat und seiner Ehefrau Anna in Ragnit/Ostpr. geboren. Nach der Reifeprüfung am Alten Realgymnasium in Gießen (Oberhessen) im Februar 1952 nahm ich im Sommersemester 1952 das rechtswissenschaftliche Studium an der Johann-Wolgang-Goethe-Universität in Frankfurt/Main auf. Im März 1961 legte ich dort das erste juristische Staatsexamen ab. Seit April 1961 bin ich bei der Nachrichtenagentur Associated Press in Frankfurt/Main beschäftigt. Im Anschluß an eine einjährige Volontariatszeit wurde ich dort im Frühjahr 1962 als Redakteur angestellt.

Ich bin deutscher Staatsangehöriger.